

# De wereld gaat aan beleid ten onder... : over beleidsfalen in de publieke sector en wat daar aan te doen

Citation for published version (APA):

van Mierlo, J. G. A. (2000). *De wereld gaat aan beleid ten onder... : over beleidsfalen in de publieke sector en wat daar aan te doen*. Universiteit Maastricht. <https://doi.org/10.26481/spe.20000629hm>

## Document status and date:

Published: 29/06/2000

## DOI:

[10.26481/spe.20000629hm](https://doi.org/10.26481/spe.20000629hm)

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

**DE WERELD GAAT AAN BELEID TEN ONDER...**

**Over Beleidsfalen in de Publieke Sector en Wat Daar aan te Doen**



# **DE WERELD GAAT AAN BELEID TEN ONDER...**

## **Over Beleidsfalen in de Publieke Sector en Wat Daar aan te Doen**

Dr J.G.A. van Mierlo

### **INAUGURALE REDE**

in verkorte vorm uitgesproken  
bij de aanvaarding van het ambt van  
Bijzonder Hoogleraar Openbare Financiën  
aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde  
van de Universiteit Maastricht op

Donderdag 29 juni 2000

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471, en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor verschuldigde wettelijke vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

## **CIP-GEGEVENS**

### **Beleidsfalen**

De Wereld Gaat Aan Beleid Ten Onder... Over beleidsfalen in de publieke sector en wat daar aan te doen/J.G.A. van Mierlo, Inaugurale rede, 29 juni 2000, Universiteit Maastricht. –

Universitaire Pers Maastricht, Maastricht 2000.

ISBN 90 5278 286 5

NUGI 654, 689

Trefw.: overheidsbeleid, beleidsfalen, openbare financiën, welvaartstheorie.

## INHOUDSOPGAVE

1. Openbare Financiën	7
2. Van Onderzoek naar Beleid	9
3. De Methode van 'Log Frame Analyse'	13
4. 'Log Frame Analyse' van Twee Beleidsprogramma's	16
4.1. Infrastructuur en Rekening Rijden	16
4.2. Cannabisgebruik en Gedoogbeleid	22
5. Beleidsfalen: Wat is er Mis?	28
6. Beleidsoplossingen: Wat kan er aan worden Gedaan?	31
7. Consequenties voor de Kerntaken van de Universiteit	33
Literatuur	39



*Mijnheer de Rector Magnificus,  
Zeer gewaardeerde toehoorders,*

## 1. OPENBARE FINANCIËN

Het vakgebied van de leeropdracht die ik vandaag met het uitspreken van deze rede aanvaard, de Openbare Financiën, kent een lange geschiedenis. In het Nederlandse taalgebied stond het vakgebied vroeger bekend als de *Leer der Openbare Financiën*. In het bekende leerboek van C. Goedhart (1958 en 1975) uit de jaren vijftig wordt het vak op een normatieve manier beoefend, als een vorm van toegepaste economie. Daarbij gaat het vooral om voorschriften voor politici en ambtenaren hoe om te gaan met 's-Rijksfinanciën, terwijl de feitelijke gedragingen van de overheid eigenlijk buiten beschouwing blijven. De positieve benadering van de publieke sector en van het overheidsgedrag in een gemengde economische orde, krijgt pas meer aandacht in de jaren zeventig, als inzichten uit de theoretische micro-economie, de welvaartstheorie en de zogeheten public choice-benadering niet alleen worden toegepast om marktgedrag te analyseren, maar ook economisch gedrag buiten de markt om, van politieke actoren in de publieke sector. Daarmee wordt het vakgebied een gevestigd onderdeel van de universitaire economische wetenschap, maar verliest het tegelijkertijd een gedeelte van zijn vroegere multidisciplinaire karakter van economie, politicologie en bestuurskunde. Deze ontwikkeling bereikt haar hoogtepunt met de toekenning van de Nobelprijs voor Economie aan James M. Buchanan, de grondlegger van de public choice-benadering, in 1986. Deze ontwikkeling komt ook tot uiting in de veranderende benaming van het vakgebied (zie Musgrave en Musgrave, 1989; Stiglitz, 2000): in Nederland van openbare financiën naar economie van de publieke sector, internationaal van 'public finance' naar 'public economics'.

Waarom wordt deze leeropdracht dan misschien toch wat ouderwets omschreven als Openbare Financiën? Dat heeft drie redenen. Om te beginnen heeft Nederland een zekere traditie in het vakgebied, die teruggaat tot het einde van de negentiende eeuw als het bijvoorbeeld gaat om de economische analyse van belastingheffing (Cohen Stuart, zoals opgenomen in Musgrave and Peacock, 1967). Met de benaming Openbare Financiën wordt de historische continuïteit van deze traditie benadrukt. In de tweede plaats wordt hiermee het multidisciplinaire karakter van het vakgebied weer op de voorgrond geplaatst. De economisch-wetenschappelijke analyse van het overheidsgedrag moet immers rekening houden met de politieke omgeving, waarin de overheid en de publieke sector in een democratische politieke orde functioneren. In de laatste plaats heb ik zelf iets met de klassieke benaming van het vakgebied, omdat ik in 1976 als jongmaatje in de economische wetenschap in Rotterdam in dit vakgebied ben begonnen bij de eerste voltijdsleerstoelhouder Openbare Financiën aan de Erasmus Universiteit, Dirk J. Wolfson. Die leerstoel was toen ondergebracht bij het Fiscaal-Economisch Instituut, waarmee onder verwijzing naar mijn functie als opleidingsdirecteur Fiscale Economie aan deze universiteit de cirkel weer rond is. Openbare Financiën en Fiscale Economie hebben dus alles met elkaar te maken, voor wie dit nog niet wist (zie bijvoorbeeld het fraaie overzichtsartikel van de nestor van het vakgebied Richard Musgrave, 'A Brief History of Fiscal Doctrine', uit 1985).

Het vakgebied wordt ook onder de moderne benaming nog steeds onderverdeeld in de volgende vier *deelgebieden*: de overheidsinkomsten (economie van de belastingheffing en van de sociale premieheffing), de overheidsuitgaven (uitgavenleer), de overheidsorganisatie



(institutionele analyse) en het overheidsbeleid (kosten-baten analyse, beleidsanalyse en beleidsevaluatie). Ik wil het met u vandaag hebben over dit laatste onderdeel, de economische analyse van het overheidsbeleid. Meer in het bijzonder wordt de vraag behandeld, waarom het zo vaak misgaat met overheidsbeleid en met beleidsprogramma's in de publieke sector (analyse) en wat daaraan zou kunnen worden gedaan (oplossingen). Zonder zich te bezondigen aan het populaire spel van 'bureaucracy bashing' moet men toch beamen, dat veel beleidsprogramma's in de publieke sector niet tot het gewenste resultaat leiden. Voortdurend 'beleidsfalen', waarbij ik het dus niet heb over incidentele bedrijfsongelukken of regelrechte rampen, schaadt natuurlijk het vertrouwen in economisch-wetenschappelijke onderbouwing van beleid, maar bedreigt uiteindelijk ook de legitimiteit van de overheid. Het eerste moet ons zorgen baren als econoom, het laatste moet ons dat doen als democraat.

*Beleidsfalen van beleidsprogramma's*

Veel beleidsprogramma's gaan gemankeerd aan een gebrekkige wetenschappelijke onderbouwing, ondanks de pretenties van het tegendeel, en in combinatie met een verkeerde sturingsfilosofie leidt dit gebrek tot zogeheten '*beleidsfalen van beleidsprogramma's*'. Deze stelling wordt in deze oratie op de volgende manier uitgewerkt. Na deze inleiding behandel ik eerst het vraagstuk van wetenschappelijke onderbouwing van beleid. Daarna wordt ingegaan op de methodiek van de zogeheten 'log frame analyse', waarmee die wetenschappelijke onderbouwing kan worden geanalyseerd. Deze analysemethode wordt dan op twee concrete beleidsprogramma's toegepast. De resultaten van deze toepassing worden geanalyseerd en met elkaar vergeleken, dit mede met het oog op generaliseerbare kennis over beleidsfalen in het algemeen. Vervolgens wordt gezocht naar oplossingen voor het probleem van beleidsfalen. Tenslotte worden enkele conclusies getrokken over de consequenties die dit allemaal heeft voor de kerntaken van de universiteit, per slot van rekening (ondanks de opmars van Internet) nog steeds de belangrijkste producent van wetenschap en kennis.

Onderzoek, of ruimer geformuleerd wetenschap, en beleid zijn een klassiek begrippenpaar (zie bijvoorbeeld Aquina, 1974). Wetenschappelijke kennis kan worden gebruikt ter onderbouwing van het overheidsbeleid. Dan hebben wij het over '*science for policy*'. Beleid kan ook worden gebruikt ter versterking van de wetenschapsbeoefening. Dan is wetenschapsbeleid, ofwel '*science policy*' aan de orde. Beleid en politiek kan ook onderdeel van de wetenschapsbeoefening zijn (beleidsrelevantie van de wetenschap, maar ook politisering ervan), maar overheidsbeleid kan ook wetenschappelijk worden bestudeerd (beleidswetenschap). In schema 1:

*Schema 1. Typologie van Wetenschap en Beleid*

	Wetenschap ter Ondersteuning van Beleid	Beleid ter Ondersteuning van de Wetenschap
Wetenschap in het Overheidsbeleid	<i>Science for Policy</i>	Science Policy
Politiek/Beleid in de Wetenschap	Politicisation of Science	Policy Science

Centraal in deze oratie staat de rol die wetenschappelijk onderzoek speelt in de onderbouwing van het overheidsbeleid ('science for policy'). Het overheidsbeleid wordt verondersteld beter te werken, naarmate dat beleid meer en beter met de resultaten van wetenschappelijk onderzoek is onderbouwd. Sinds de jaren zeventig zien wij pogingen tot zulke wetenschappelijke onderbouwing; wij spreken dan over 'rationalisering van beleid' (zie bijvoorbeeld Hoogerwerf, 1993). Tezelfdertijd zien wij echter dat steeds meer overheidsbeleid ondanks deze verwetenschappelijking van beleid, steeds minder effect sorteert. Deze opmerkelijke paradox wordt hier aan een nadere beschouwing onderworpen.

Beleidsfalen is een klassiek thema in de beleidswetenschap. Ik herinner mij uit mijn eigen studietijd een boek als 'Great Planning Disasters' uit de jaren zeventig (Hall, 1981), terwijl meer recent het werk van het Crisis Onderzoeks Team (COT) van de Leidse Universiteit steeds de aandacht trekt. Uit deze school komt ook het boek 'Understanding Policy Fiascoes' (Bovens and 't Hart, 1996). Over dergelijke spectaculaire beleidsfasco's, rampen en crises gaat het vanmiddag dus niet. Interessanter is het eventuele falen van grote, routinematige en zeer complexe beleidsprogramma's die al jaren worden uitgevoerd, maar waarvan ingewijden toch stellig het gevoel hebben dat zij niet echt werken. Toch durft niemand dat hardop te zeggen en durft niemand dat ook echt hard te maken. Dergelijke tot standaardrepertoire geworden beleidsprogramma's hebben vaak ook een grote politiek-ideologische lading, waardoor zij in potentie misschien wel controversieel zijn, maar toch niet aan serieuze pogingen tot beleidsbeëindiging worden onderworpen. Het is zelfs denkbaar dat wordt aangetoond dat zulke programma's niet werken, maar desondanks toch worden voortgezet om ideologische of symbolische redenen. Twee van zulke beleidsprogramma's zal ik zo aanstonds aanpakken.

Tot slot is beleidsfalen ook een klassiek thema in de public choice-benadering. In die benadering staat dit bekend als 'overheidsfalen' ('government failure', zie Wolf, 1988 en 1993), in analogie met het thema van 'marktfalen' ('market failure') in de markttheorie. Onderdelen van deze theorie van overheidsfalen zullen nog aan de orde komen bij de verklaring van beleidsfalen van de twee betrokken beleidsprogramma's.

## 2. VAN ONDERZOEK NAAR BELEID

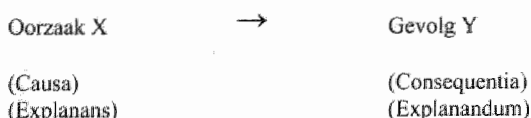
Ik kom nu toe aan het traject van wetenschappelijk onderzoek naar beleid. Daarvoor maken wij gebruik van (zij het elementaire) wetenschapsfilosofie. De logische structuur van modern, empirisch georiënteerd wetenschappelijk onderzoek wijkt fundamenteel af van die van moderne beleidsontwikkeling. Dat levert grote problemen op bij de wetenschappelijke onderbouwing van overheidsbeleid. Die problemen zijn overkomelijk wanneer zij worden onderkend in de beleidsvorming, maar wanneer dat niet het geval is dreigt het aforisme uit de titel van deze oratie werkelijkheid te worden.

### *Causale en finale theorie*

Laten wij dan eerst eens kijken naar de logische structuur van de wetenschappelijke theorie (zie ook Kruijer, 1959 en 1986). In sociaal-wetenschappelijk onderzoek gaat het om beschrijving, verklaring en voorspelling van bepaalde verschijnselen. Primaire doelstelling is het vinden van verklaringen voor die verschijnselen. Ofwel: in wetenschap gaat het om opsporing van oorzaak-gevolg relaties. Uitspraken over deze relaties zijn *descriptief*, in de zin van 'als..., dan...', 'hoe..., des te...', enzovoorts. Waardoor wordt inflatie veroorzaakt, waardoor werkloosheid, waardoor economische groei, waardoor collectieve welvaart? Die oorzaak-gevolg relaties kunnen

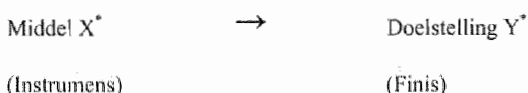
vervolgens in zogeheten ‘causale theorieën’ en ‘causale modellen’ worden uitgewerkt. Onderscheiden kan ook worden in ‘causale theoriemodellen’ (op basis van deductieve theorievorming) en ‘causale veldmodellen’ (op basis van empirisch onderzoek ter toetsing van die theorie). Uitgeschreven in schema 2 wordt gevolg Y, het te verklaren effect (ofwel de explanandum), verklaard door oorzaak X (ofwel de explanans):

Schema 2. Causale Theorie



De logische structuur van de zogenoemde ‘beleidstheorie’ ziet er geheel anders uit. In beleid gaat het erom maatschappelijke problemen op te lossen met behulp van schaarse middelen die collectief ter beschikking worden gesteld. Primaire doelstelling van beleid is de vermindering van het maatschappelijke probleem waarop het beleid is gericht. Het beleid wordt gehanteerd als middel, als instrument, om bepaalde doelstellingen te bewerkstelligen. Ofwel: in beleid gaat het om de vormgeving van doel-middel relaties. Uitspraken over deze relaties zijn *prescriptief*: ‘als u dit wilt bereiken, moet u dat doen’. Dat wordt ook wel ‘wetenschappelijk waardenrelativisme’ genoemd (zie Brecht, 1958). Hoe kan inflatie worden verminderd, hoe kan werkloosheid worden bestreden, hoe kan economische groei en collectieve welvaart worden bevorderd, enzovoorts. Deze doel-middel relaties kunnen in ‘finale’ of ‘instrumentele theorieën’ worden uitgewerkt. Zulke theorieën vormen het hart van een beleidsprogramma en worden ook wel ‘beleidstheorieën’ genoemd. Uitgeschreven in schema 3 wordt beoogde doelstelling Y\* bewerkstelligd door de inzet van instrument X\*, het middel:

Schema 3. Finale Theorie



Wetenschappelijke onderbouwing van overheidsbeleid vereist nu een vertaalslag van de causale wetenschappelijke theorie naar de finale beleidstheorie. Wetenschappelijke onderbouwing van beleid is geslaagd als deze vertaalslag met succes wordt uitgevoerd. In dat geval berust de beleidstheorie immers niet meer op louter (speculatieve?) veronderstellingen (zie het oorspronkelijke artikel van Hoogerwerf over de Beleidstheorie, 1984), maar op in wetenschappelijk onderzoek vastgestelde oorzaak-gevolg relaties. Dit klinkt allemaal heel elementair, maar deze noodzakelijke vertaalslag kan toch zeer gecompliceerd zijn. De kwaliteit van de beleidstheorie die uit deze vertaalslag resulteert, wordt in elk geval bepaald door de kwaliteit van de achterliggende wetenschappelijke theorie. De beleidstheorie kan per definitie ook niet beter zijn dan de achterliggende wetenschappelijke theorie, wel slechter.

De theorie van de beleidstheorie is in de jaren vijftig eigenlijk al de facto ontwikkeld door de econoom Jan Tinbergen in zijn ‘Economic Policy. Principles and Design’ (1967<sup>4</sup>).

Daarin wordt econometrische modelbouw toegepast op de economische politiek van de overheid. In zijn econometrische modellen ter formulering van de 'optimale economische politiek' maakt Tinbergen bijvoorbeeld een onderscheid tussen 'instrument variables' (instrumentvariabelen) en 'target variables' (doelvariabelen). 'Target variables' zijn afgeleid van de klassieke doelstellingen van economische politiek (in Nederland de 'Gouden Vijfhoek' genoemd), 'instrument variables' betreffen de beschikbare instrumenten van economische politiek, zoals conjunctuurpolitiek, monetaire politiek en begrotingspolitiek.

Econometrische modellen in de Tinbergiaanse traditie zijn eigenlijk te beschouwen als modelmatige vertalingen van verbale beleidstheorieën van de economische politiek. Dergelijke modellen kunnen zeer complex zijn (zie de praktijk van het beleidsonderzoek van het Centraal Planbureau!), maar hebben alle de logische grondvorm van de 'multiple regressievergelijking' (zie ook Van Mierlo, 1989), zoals weergegeven in schema 4:

*Schema 4. Multiple regressievergelijking als logische grondvorm van de econometrische beleidstheorie*

$$Y = B_1X_1 + B_2X_2 + B_3X_3 + B_4X_4 + \dots + B_nX_n + c + \varepsilon$$

waarin:	Y	= afhankelijke variabele
	X <sub>1</sub> ....X <sub>n</sub>	= onafhankelijke variabelen
	B <sub>1</sub> ....B <sub>n</sub>	= beta-coëfficiënten
	c	= constante
	ε	= storingsterm

De kwaliteit van de beleidstheorie wordt dus bepaald door tenminste twee determinanten: ten eerste door de kwaliteit van de onderliggende wetenschappelijke theorie, en ten tweede door de kwaliteit van de vertaalslag van de wetenschappelijke theorie naar de beleidstheorie.

#### *Intern-methodologische problemen*

Aan de hand van de multiple regressievergelijking in schema 4 kunnen wij eerst de *intern-methodologische problemen* inventariseren die afbreuk doen aan de kwaliteit van de wetenschappelijke theorie. Ten eerste zijn er problemen die te maken hebben met het causale verband zelf tussen de onafhankelijke variabelen aan de rechter zijde van het =-teken in de vergelijking, en de afhankelijke variabele links van het =-teken. Hoe groot is de totale verklaarde variantie van de afhankelijke variabele links en hoe is dat verdeeld over de verklarende variabelen rechts in de vergelijking (de B-coëfficiënten)? Binnen welk betrouwbaarheidsinterval en bij welk significantieniveau? En prelabel aan dit alles: hoe staat het eigenlijk met de (theoretische) geldigheid (of 'validiteit') van de gebruikte empirische variabelen in het model?

Ten tweede problemen van multi-causaliteit en multi-collineariteit. Zijn de onafhankelijke variabelen in het model wel echt onafhankelijk van elkaar, of bestaat daartussen ook een onderling verband? Hoe gaan we dan om met eventuele multi-collineariteit en autoregressie? En wat als het tweezijdige (wederkerige) relaties betreft tussen de onafhankelijke variabelen? En hoe worden eventuele terugkoppelingsprocessen ingebouwd in het causale model?

Voorts zijn er stabiliteitsproblemen in het model. Te denken valt bijvoorbeeld aan zogeheten pad-afhankelijkheid ('path dependency'). Eenmaal gemaakte keuzen in het verleden beperken de speelruimte voor keuzes in het heden, ofwel in modeltermen: eenmaal bereikte variabelewaarden in het verleden beperken de variatiebreedte van de variabelewaarden in het

heden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij onomkeerbare processen in het milieuvraagstuk (uitputting van grondstoffen, klimaatveranderingen). En wat als het blijkt te gaan om een centrifugaal model (steeds grotere waarden van de afhankelijke variabele, waardoor het model als het ware 'explodeert'), in plaats van een centripetaal model (steeds kleinere waarden daarvan, waardoor het model 'implodeert') of een dynamisch algemeen evenwichtsmodel (waarin waarden centreren rond een bepaald bereik)? Zie daarvoor ook uitgebreid de vroege analyse van Tinbergen (1943).

Ten vierde is er het probleem van interveniërende variabelen tussen onafhankelijke en afhankelijke variabelen. Een ogenschijnlijk causaal verband tussen onafhankelijke en afhankelijke variabelen kan feitelijk via een derde, interveniërende (groep van) variabele(n) lopen. De eventuele aanwezigheid van interveniërende variabelen kan met behulp van zogeheten 'elaboratie' worden opgespoord, maar dan moet men vooraf al wel enig vermoeden hebben van het bestaan en de aard ervan. Bekend is het voorbeeld van het ogenschijnlijke verband tussen het aantal ooievaars en het aantal geboorten, die beide feitelijk worden verklaard door het lenteseizoen. Het bestaan van interveniërende variabelen leidt tot zeer complexe, meerlagige causale modellen en dus dito beleidsmodellen, zoals wij nog zullen zien.

In de vijfde plaats komen wij een oude bekende uit de economische wetenschap tegen, de beruchte 'ceteris paribus-clausule'. Met name in partiële evenwichtsmodellen wordt deze clausule gehanteerd. Een voorbeeld: onder de veronderstelling dat alle overige (relevante) omstandigheden hetzelfde blijven, leidt een prijsverhoging van benzine als gevolg van ecologische belastingheffing tot een afzetdaling. Probleem is evenwel dat in de beleidspraktijk ceteris vaak niet paribus is of gemaakt kan worden. Er is in de praktijk immers niet sprake van een gecontroleerd laboratoriumexperiment, maar van moeilijk controleerbare en beheersbare veldexperimenten. Daarbij is de bekende 'before-after' methode met controlegroepen en dubbelblindheid vaak niet mogelijk. Dus moeten de ceteris-condities eigenlijk in het model zelf worden opgenomen, in plaats van weggedefinieerd (in vaktermen: geëndogeniseerd in plaats van exogeen gehouden).

Dan is er tot slot het in de economische wetenschap minstens zo beruchte probleem van de elasticiteiten. De analyse daarvan begint met inkomens- en substitutie-effecten van prijsveranderingen, om via prijselasticiteiten en inkomenselasticiteiten van vraag en aanbod uit te komen op kruiselingse prijselasticiteiten tussen tenminste twee markten, waardoor complementariteit of substitutie tussen twee goederen zichtbaar wordt gemaakt. De micro-economische prijstheorie levert weliswaar een complete gereedschapskist voor de grafische en wiskundige analyse hiervan, maar uiteindelijk draait het toch om de empirische kwantificeerbaarheid van dit soort effecten en dan blijkt er toch schrikbarend weinig hard empirisch materiaal voorhanden te zijn. Voor zover onderzoeksdata beschikbaar zijn, blijken elasticiteiten te variëren naar groepen consumenten/producten, goederen en markten, economische orde en ontwikkelingsniveau, alsmede in de tijd. Bovendien variëren zij ook nog eens naar specifieke locatie op de vraag- en aanbodcurves (punt- versus boog- of segmentelasticiteit). Kortom, deze parameters zijn niet stabiel en dat is niet alleen opmerkelijk, maar ook heel vervelend. Hoe belangrijk dit probleem is voor de beleidspraktijk zal hieronder nog blijken.

#### *Extern-methodologische problemen*

De tweede groep van problemen heeft betrekking op de *vertaalslag* van de causale wetenschappelijke theorie naar de finaal-instrumentele beleidstheorie. Zoals gezegd zal de kwaliteit van de resulterende beleidstheorie in eerste instantie afhangen van de kwaliteit van de onderliggende wetenschappelijke theorie. Zijn er in die onderliggende causale theorie zwakke schakels, lacunes en wat dies meer zij van alle bovengenoemde intern-methodologische

problemen, dan leidt de kwaliteit van de beleidstheorie daar onherroepelijk onder. Maar zelfs als de onderliggende causale theorie in orde is, kunnen er weer andere problemen ontstaan in de vertaalslag naar de beleidstheorie.

Die categorie van problemen noem ik *extern-methodologische problemen*. Niet alle oorzaken in het causale model kunnen altijd worden vertaald naar instrumenten in het finale model, en niet alle gevolgen in het causale model kunnen altijd worden vertaald in doelstellingen in het finale model. Immers, niet alle doelstellingen zijn geoorloofd, niet alle doelstellingen zullen worden geëgitimeerd in het beleidsproces. Voor de econoom zijn doelstellingen gegeven (nog eens fraai verwoord door Wolfson in zijn afscheidscollege, 1998), maar voor beleidsmakers nu juist niet! Bovendien heiligt het doel niet altijd de middelen: grenzen worden gesteld door het 'Proportionaliteitsbeginsel' (evenredigheid tussen doel en middelen) en het 'Kantiaanse principe' (intrinsieke waarden gaan boven instrumentele). Voorts zijn niet alle oorzaken manipuleerbaar, en dus niet in hanteerbare beleidsinstrumenten om te zetten. In dat geval is er voor het betrokken beleidsprobleem misschien geen oplossing. Dat heeft consequenties voor de probleemdefinitie. Dan dringt zich de vraag op: geen oplossing, geen probleem? Ook blijken veel beleidstheorieën ook nog assumpties te bevatten die niet zijn terug te voeren op het onderliggende causale model. Tenslotte bevatten zij nogal eens waarde-oordelen die zich niet beperken tot de vaststelling van de beleidsdoelstellingen (die kunnen worden afgeleid uit de 'maatschappelijke welvaartsfunctie', zoals vastgelegd in het beleidsproces), maar ook voorkomen in andere schakels van de beleidstheorie.

Als wij de hierboven geschetste methodologische problemen in het traject van onderzoek naar beleid overzien, lijkt het een Godswonder dat er sowieso nog beleidsprogramma's zijn die wel werken. Maar misschien is er sprake van optische vertekening. Succesvolle beleidsprogramma's trekken nu eenmaal minder de aandacht dan falende programma's: goed nieuws is geen nieuws, alleen slecht nieuws is nieuws. Laten wij nu eens bezien op welke wijze het succes of falen van beleidsprogramma's kan worden geanalyseerd.

### 3. DE METHODE VAN 'LOG FRAME ANALYSE'

Beleidsevaluatie is een onderdeel van beleidsanalyse. De onder economen zo bekende Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA, zie bijvoorbeeld Zerbe and Dively, 1994) is een specifieke variant van beleidsevaluatie. Beleidsevaluatie is het logische sluitstuk van beleidsanalyse. In een beleidsevaluatie wordt een beleidsprogramma geëvalueerd, dat wil zeggen beoordeeld op criteria als interne consistentie, alsmede externe effectiviteit (werkt het, ofwel worden de beoogde beleidsdoelstellingen bereikt?) en efficiëntie (tegen de minste kosten, ofwel worden de beleidsdoelstellingen bereikt op de meest doelmatige manier?).

Een andere vorm van beleidsevaluatie betreft de reconstructie van de beleidstheorie van het betrokken beleidsprogramma. Die reconstructie kan vooraf plaats hebben, maar ook achteraf (apriori versus aposteriori). De zogeheten '*Logical Framework Approach*' (LFA), voortaan afgekort tot 'log frame analyse', is een geavanceerde methode van reconstructie van de beleidstheorie (zie EC, 1993; Leeuw, 1999). Deze methode heeft de volgende uitgangspunten:

1. Reconstructie en beoordeling van de onderliggende programmalogica is noodzakelijk om kennis en inzicht te verkrijgen in de toekomstige mogelijkheden van het beleidsprogramma. Hoe steekhoudender de premissen en assumpties van een beleidsprogramma, des te groter de kans op succes van dat programma.

2. Deze onderliggende programmalogica moet worden gereconstrueerd, omdat deze gewoonlijk door beleidsmakers, politici en ambtenaren in het beleidsprogramma niet expliciet wordt geformuleerd.
3. Er is geen apriori bewijs dat de onderliggende assumpties en premissen (of zo u wilt: de beleidstheorie) geldig zijn, d.w.z. logisch consistent en empirisch correct.

De 'log frame'-benadering biedt een gereedschapstool voor de planning, het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van projecten. 'Log frames' bieden een gestructureerde en logische benadering om prioriteiten te stellen en beoogde resultaten en projectactiviteiten vast te stellen. LFA's worden inmiddels door tal van internationale instellingen gebruikt, bijvoorbeeld de Europese Commissie ('EU Project Cycle Management'), US AID en onder ontwikkelingshulporganisaties, de Wereldbank en het CGIAR ('Consultative Group on International Agricultural Research'). De geschiedenis ervan gaat terug tot de jaren zestig (Solem, 1987). 'Log frame analyse' is een poging om op een geïntegreerde, systematische en nauwkeurige manier na te denken over:

- a. projectdoelstellingen;
- b. causale verbanden tussen verschillende projectniveaus;
- c. veronderstellingen over andere factoren, welke nodig zijn om geldige verbanden te leggen tussen deze verschillende niveaus;
- d. de beoordelingsmethode ten aanzien van de mate, waarin de verschillende niveaus van projectdoelstellingen zijn verwezenlijkt.

Onderdeel a, de hiërarchie van projectdoelstellingen, vormt de kern van de analyse. De andere onderdelen zijn daarvan een operationalisatie en rationalisatie. Onderdelen b en c vormen de verticale logica van de resulterende matrix, onderdeel d betreft de horizontale logica.

De 'log frame analyse' bestaat uit de volgende vier stappen:

#### *Stap 1. Analyseer het probleem en ontwikkel een probleemboom*

De analyse begint met een probleemanalyse. Daarin worden de belangrijkste problemen geanalyseerd en wordt een probleemboom ontwikkeld met behulp van een oorzaak-gevolg analyse. Probleemidentificatie heeft plaats met behulp van brainstorm-technieken. Daarin herkennen wij overigens de Maastrichtse onderwijsfilosofie van Probleem-Gestuurd Onderwijs (PGO).

#### *Stap 2. Doelstellingsanalyse*

De probleemboom wordt dan vertaald in een doelstellingenboom. Dit is de al genoemde vertaalslag van de causale naar de finale theorie. De doelstellingenboom is te beschouwen als het (positieve) spiegelbeeld van de probleemboom.

#### *Stap 3. Toetsing van de logica van de probleemboom*

Deze derde stap kan op verschillende manieren worden ingevuld.

##### *Stap 3.1. Intentiestructuur-analyse*

Intentiestructuur-analyse resulteert in een doel-middelen diagram waarin waarden en normen, doelstellingen en gedetailleerde activiteiten van organisatie-, programma- of projectonderdelen zijn ondergebracht. De logica van de boom wordt onderzocht door aan de bovenkant van de hiërarchie te beginnen en te vragen hoe elk niveau van de hiërarchie moet worden verwezenlijkt, en/of door aan de onderkant van die hiërarchie te vragen waarom die doelstelling wordt nagestreefd en die activiteit wordt ontplooid.

### Stap 3.2. Krachtenveld-analyse

Deze methode wordt gebruikt om een lijst van factoren op te stellen die de verwezenlijking van projectdoelstellingen bevorderen of belemmeren. Krachtenveld-analyse levert een model op dat de beleidsdeelnemers aanmoedigt om:

- kenmerken van de bestaande situatie te onderzoeken;
- positieve en negatieve krachten te inventariseren die van invloed zijn op de doelverwezenlijking;
- methoden te bedenken die positieve krachten versterken en negatieve krachten afzwakken;

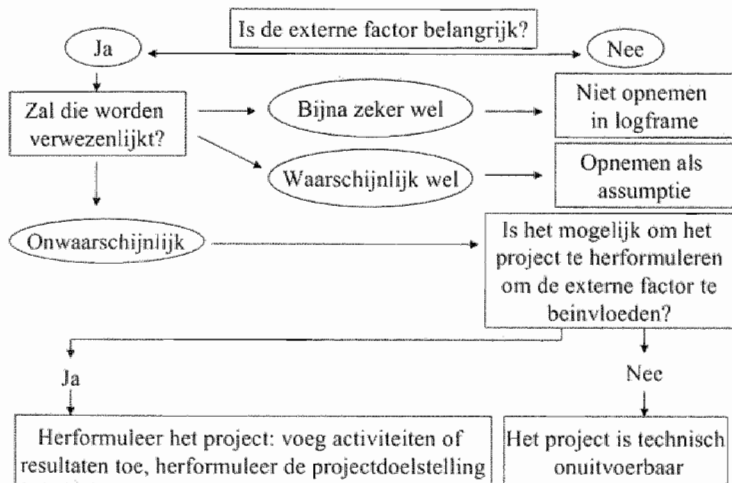
### Stap 3.3. SWOT-analyse

SWOT ('Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats') is een veelgebruikte methode om de beperkingen en mogelijkheden van een project te verkennen. Het kan worden gebruikt om de volledigheid van een doelstelling te onderzoeken. Sterke en zwakke kanten hebben betrekking op de 'binnenkant' van een project: de inherente projecteigenschappen; mogelijkheden en bedreigingen verwijzen naar de 'buitenkant' ervan: hun invloed op de mate van doelbereiking van het project.

### Stap 4. Assumptie-analyse

De laatste stap betreft de analyse van assumpties. Specificatie van assumpties is nodig om de externe factoren te identificeren die van invloed zijn op het succes of falen van een project. Wanneer assumpties eenmaal zijn geïdentificeerd, worden zij geformuleerd in termen van de gewenste situatie. De opgespoorde assumpties worden in een zogeheten 'assumptie-algoritme' ondergebracht. Een voorbeeld daarvan wordt gepresenteerd in schema 5.

Schema 5. Assumptie-algoritme



Soms zijn er nog 'vuistregels' ten aanzien van de manier, waarop een LFA in de praktijk ter hand wordt genomen (dit gebeurt meestal in 'workshops'). Daarin worden bijvoorbeeld suggesties gedaan over het aantal deelnemers en hun selectie, de manier waarop problemen worden geanalyseerd en de manier waarop de rapportage wordt voorbereid en gepresenteerd.



Frans Leeuw (1999), een autoriteit op het gebied van LFA, geeft nog het volgende kritische commentaar bij de 'log frame analyse' als methode van beleidsanalyse:

-waarom de assumptie-analyse wordt beperkt tot externe factoren buiten het bereik van projecten, is niet duidelijk. Interne factoren zijn minstens zo belangrijk;

-onduidelijk is ook in welke mate interne 'administratieve en beheersmatige' kennis die over externe factoren aanwezig is, in beschouwing wordt genomen, beoordeeld wordt en wordt afgehandeld;

-onduidelijk is verder of geïdentificeerde assumpties nu wel of niet worden beoordeeld in termen van hun empirische inhoud of hun logische consistentie. Als dat niet gebeurt kan men zich afvragen, wat de toegevoegde waarde is van de speurtocht naar assumpties;

-in een kritisch overzicht van Gasper (1997) over de voors en tegens van LFA worden nog andere zwakke punten genoemd. Bijvoorbeeld de mogelijkheid dat 'log frame analyse' verwordt tot 'lock framework analyse', dat wil zeggen het gevaar van rigide toepassing van LFA en het gevaar, dat de invalshoek verschuift van identificatie van en discussie over inhoudelijke assumpties naar een over zuiver procedurele en administratieve. Dat wordt ook wel 'box filling' genoemd (Gasper, 1997: p. 31);

-tenslotte moet worden gewezen op het risico van verwaarlozing of onderschatting van onbedoelde neveneffecten en van belemmering van beleidsinnovaties. In de woorden van Gasper (1997: p. 31): "LFA's (may) become a fetish, rather than a help".

Tot zover deze uiteenzetting over de LFA-methode. Het wordt tijd dat wij deze methode eens gaan toepassen op twee concrete beleidsprogramma's.

#### 4. 'LOG FRAME ANALYSE' VAN TWEE BELEIDSPROGRAMMA'S

'Log frame analyses' van concrete beleidsprogramma's blijken in de praktijk van beleidsonderzoek gemakkelijk uit te dijen tot uitgebreide onderzoeksprojecten, zo leert de ervaring. Dat heeft te maken met de toenemende complexiteit van beleidsprogramma's. Het gaat immers in beleidsprogramma's per definitie niet meer om afzonderlijke projecten, maar om een geïntegreerd samenstel van samenhangende projecten waarmee een complex beleidsprobleem wordt aangepakt. Op deze plaats moet ik mij beperken tot presentatie van twee vingeroefeningen in 'log frame analyse', maar ik hoop u hiermee te laten zien wat men met deze methode kan doen. Ik heb voor deze vingeroefeningen de volgende twee beleidsprogramma's uitgezocht:

1. 'rekening rijden' in het beleidsveld van de infrastructuur;

2. 'gedoogbeleid' in het beleidsveld van het cannabisgebruik.

Beide beleidsprogramma's zijn niet alleen technisch complex, maar ook politiek/maatschappelijk controversieel in Nederland, reden genoeg om er eens kritisch naar te kijken met behulp van een LFA.

##### 4.1. Infrastructuur en Rekening Rijden

Ruimtelijke infrastructuur is volgens de 'theorie van de collectieve goederen' (zie Wolfson, 1988) een zogeheten '*club good*' of '*toll good*' (zie ook Buchanan, 1968). Dergelijke goederen worden gekenmerkt door de technische uitsluitbaarheid van consumptie aan de ene kant, maar ook nonrivaliteit in de consumptie aan de andere kant. Zolang de capaciteit van de weg groter is dan het feitelijk gebruik ervan, zijn de marginale kosten van toetreding van een extra automobilist gelijk aan nul. Als gevolg van technische ondeelbaarheid zijn er alleen vaste kosten, die leiden tot dalende gemiddelde kosten (zie Oort, 1958). Toepassing van de gouden '*marginale*

*kosten-regel*' uit de welvaartstheorie leidt dan tot de conclusie, dat de toegang tot die weg niet aan een prijs moet worden gebonden, dus gratis moet zijn. De vaste kosten van de weg (aanleg en onderhoud) dienen op een andere manier te worden gefinancierd, bijvoorbeeld bekostiging uit de algemene middelen (die uit belastingheffing worden gevuld). Voor de infrastructuur als 'club' of 'toll good' geldt dan, dat er technisch wel een prijs kan worden gevraagd, maar dat dat economisch onverstandig is zolang er althans geen schaarste is (zie ook Oort, 1959).

Het verhaal wordt anders als er wel sprake is van schaarste. Dat is het geval als de capaciteitsgrens van de weg wordt genaderd. Er treedt dan vertraging en filevorming op. Er is sprake van zogeheten '*congestiekosten*': opeens hebben de automobilisten op de weg last van elkaar en van elke nieuwe automobilist op die weg. Congestiekosten zijn een specifiek geval van (negatieve) '*externe effecten*': zij werken immers buiten de markt om, zijn niet in de prijs verrekend, en beïnvloeden de consumptiemogelijkheden van de overige automobilisten. Er ontstaat dan schaarste, in dit geval van wegcapaciteit. De marginale congestiekosten dienen dan te worden gehanteerd als indicator voor de toegangsprijs tot die weg, zo leert ons de welvaartstheorie. Daardoor wordt de vraag gereguleerd, omdat alleen die automobilisten nog van de weg gebruik zullen maken, voor wie de toegangsprijs tenminste gelijk is aan hun grensnut van het gebruik van die weg. Automobilisten voor wie de toegangsprijs te hoog wordt in verhouding tot hun grensnut, zullen de weg verlaten of links laten liggen en naar alternatieven gaan zoeken (substitutie). De kunst is nu om de toegangsprijs van de weg zo hoog te maken, dat door de toetreding van de laatste automobilist de capaciteitsgrens van de weg zo ongeveer wordt bereikt, maar niet zo hoog, dat te veel automobilisten de weg verlaten of mijden en er dus onbenutte capaciteit ontstaat door te veel vraaguitval. Dit is een prachtig optimalisatievraagstuk voor het vraagmanagement van de wegbeheerder en leidt tot bijvoorbeeld prijsdifferentiatie voor de automobilist, afhankelijk van het variabele gebruik van de weg in de tijd. Dit is ook de rationale voor spits-dal tarieven. Daarmee komen wij uit op het instrument van 'road pricing' uit de welvaartstheorie.

Technieken van '*road pricing*', ofwel '*rekening rijden*', worden reeds langer gebruikt in verstedelijkte gebieden ('metropolitan areas') in het buitenland, bijvoorbeeld Hong Kong en Singapore. Daarbij helpt de technologie een handje: zonder geavanceerde ICT-hulpmiddelen zou de uitvoering van rekening rijden meer kosten dan het opbrengt aan tolgelden. Genoemde varianten van rekening rijden hebben ook gefungeerd als 'lichtend voorbeeld' voor de Nederlandse discussie, die al zo'n tien jaar wordt gevoerd. Vooral de Randstad dreigt te worden getroffen door een verkeersinfarct als gevolg van excessief toenemende congestiekosten van het autoverkeer. De discussie wordt vooral gekleurd door politieke emoties en economische belangenstrijd. Ondanks taaie politieke tegenstand en heftig verzet van georganiseerde belangengroepen in de samenleving (ANWB, werkgeversorganisaties, organisaties van beroepsvervoerders en verladers), is verantwoordelijk Minister Netelenbos er dit voorjaar in geslaagd een integraal plan op tafel te leggen, waarin wordt geprobeerd het dreigend verkeersinfarct in de Randstad te voorkomen. Dat plan is vervat in de beleidsnotitie '*BereikbaarheidsOffensief Randstad*', ofwel BOR (elke gelijkenis met de gelijknamige Wolf uit de Fabeltjeskrant berust natuurlijk op toeval!), van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (maart 2000).

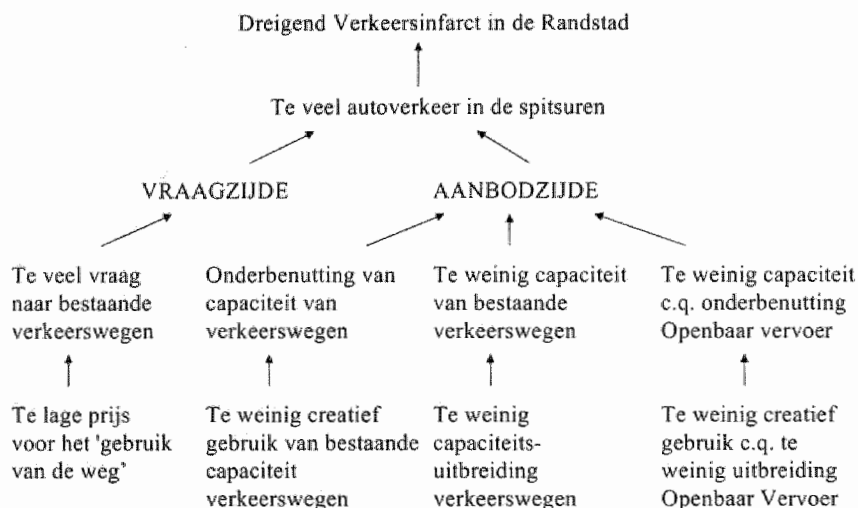
Doel van het Bereikbaarheidsoffensief is een bereikbare Randstad. De Rijksoverheid trekt hiervoor tot 2010 tien miljard gulden extra uit. Dit bedrag is bestemd voor een uitgebreid pakket aan maatregelen: investeringen in nieuwe infrastructuur, beter gebruik van bestaande wegen en spoorwegen, aanpak van verkeersknelpunten en beter openbaar vervoer. In de Beleidsnotitie wordt gesteld, dat de files in de Randstad niet door één enkele maatregel worden opgelost, niet door Randstadrail (een vorm van 'light rail'), niet door betaalstroken, niet door 'car

poolen'. Maar in een evenwichtige combinatie zullen de maatregelen wél optimaal bijdragen aan een bereikbare Randstad. Het Ministerie schrijft in de Beleidsnotitie, hierover in gesprek te willen blijven met de partners in de regio en met het bedrijfsleven. Dat is mooi. In de notitie wordt dieper ingegaan op spitsstarieven, mobiliteitsmanagement, wegenbelasting en regionale mobiliteitsfondsen. Dat is nog mooier. Maar zal dit offensief ook werken?

### *Van probleemboom naar doelstellingenboom*

Laten wij er het met behulp van 'log frame analyse' er eens wat nauwkeuriger naar kijken. Wij beginnen met een reconstructie van de probleemboom in het BOR (zie schema 6).

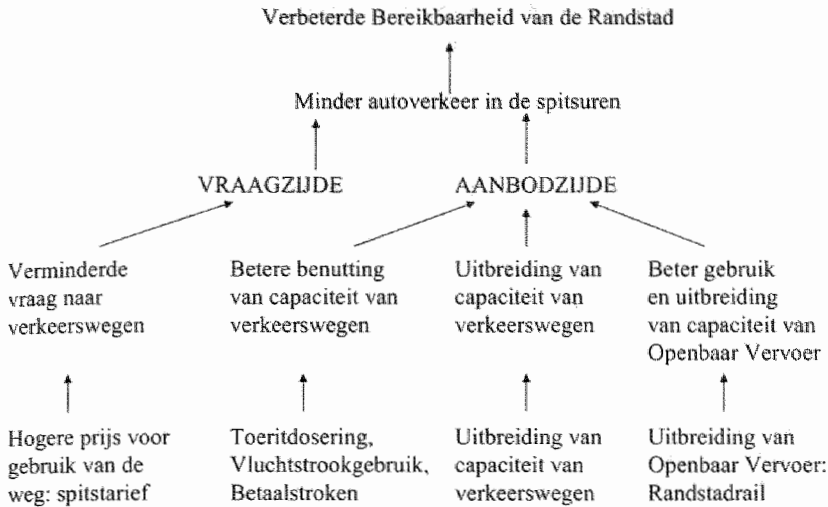
*Schema 6. Probleemboom in het BOR*



Hierbij hoort de volgende toelichting. Het dreigend verkeersinfarct in de Randstad is het hoofdprobleem. Dat wordt veroorzaakt door het tussenprobleem: te veel autoverkeer in de spitsuren. De oorzaken daarvan kunnen worden onderscheiden in vraagfactoren en aanbodfactoren. Aan de vraagzijde gaat het om te veel vraag naar bestaande wegcapaciteit. Aan de aanbodzijde spelen drie factoren een rol: onderbenutting van bestaande wegcapaciteit, te weinig wegcapaciteit, en te weinig benutting en capaciteit van openbaar vervoer. In de onderste regel van schema 6 vinden wij de echte oorzaken van elk van deze vier problemen terug. Dan gaat het om respectievelijk een te lage prijs van de weg, te weinig creatief gebruik en te weinig uitbreiding van wegcapaciteit, en te weinig creatief gebruik en te weinig uitbreiding van openbaar vervoer.

De vertaalslag naar de beleidstheorie in het BOR resulteert in de volgende doelstellingenboom (schema 7).

Schema 7. Doelstellingenboom in het BOR



### Het elasticiteitsprobleem

Toetsing van de logica van de probleemboom is de derde stap in de 'log frame analyse'. Ik beperk mij hier kortheidshalve tot de vraag, in hoeverre te veel autoverkeer in de Randstad tijdens de spitsuren kan worden toegerekend aan de te lage prijs voor het gebruik van de weg. Die prijs is thans feitelijk nul. Voor zo ver er een prijs wordt betaald in de vorm van de Motorrijtuigenbelasting (MRB), is die niet gerelateerd aan het gebruik van de weg en van de auto, alleen aan het bezit van de laatste. Verder worden er door de automobilisten alleen zogeheten 'tjuidprijzen' betaald als zij in de file staan.

Prijsverhoging van het gebruik van de weg leidt alleen dan tot substantieel minder gebruik van die weg en tot voldoende substitutie naar andere gebruikstijden of andere vervoersmogelijkheden, als de prijs van de vraag ernaar voldoende elastisch is. Daarmee zijn wij weer aanbeland bij het in paragraaf 2 behandelde elasticiteitsprobleem. En dat is in het vraagstuk van infrastructuurgebruik een verdraaid lastig probleem. In de Beleidsnotitie zelf wordt als volgt gewag gemaakt van dit probleem (BOR: p 3): "Bij het vermogen tot substitutie naar openbaar vervoer past een nuancering. Dit is een uiterst complex vraagstuk [zeg dat wel!!-JvM] en heeft een sterke relatie met de wijze waarop in de Randstad woningbouwlocaties worden gepland. De VINEX-locaties zijn gemiddeld genomen te klein voor het realiseren van optimaal OV." Terecht wordt gesuggereerd dat de substitutie tussen auto en Openbaar Vervoer vooral afhangt van de beschikbaarheid van de laatste. Op p. 11 wordt geschreven: "Het spitstarief is het verst ontwikkeld, werkt regulerend in de spits, kan snel en eenvoudig worden gerealiseerd (.....) en is relatief goedkoop." Ja, als je dat maar vaak genoeg zegt, ga je er misschien op den duur zelf in geloven. Maar in de hele Beleidsnotitie wordt nergens een prijselasticiteit van de vraag ook maar genoemd, laat staan berekend of geschat. En dat terwijl op p. 13 van de Beleidsnotitie onder het kopje 'EVALUATIE proeven en pilots' vier indicatoren worden geformuleerd, aan de hand waarvan de korte termijn-effecten (twee jaar na invoering) van het spitstarief zullen worden vastgesteld. Drie ervan worden nota bene gedetermineerd door de prijselasticiteit van de vraag: 1. verandering van congestie en reistijden op de hoofdwegen tijdens de spitsperiode;

2. verandering van verkeersvolume op het onderliggend wegennet tijdens de spitsperiode;
3. verandering van verkeersvolume en de samenstelling naar ritmotieven.

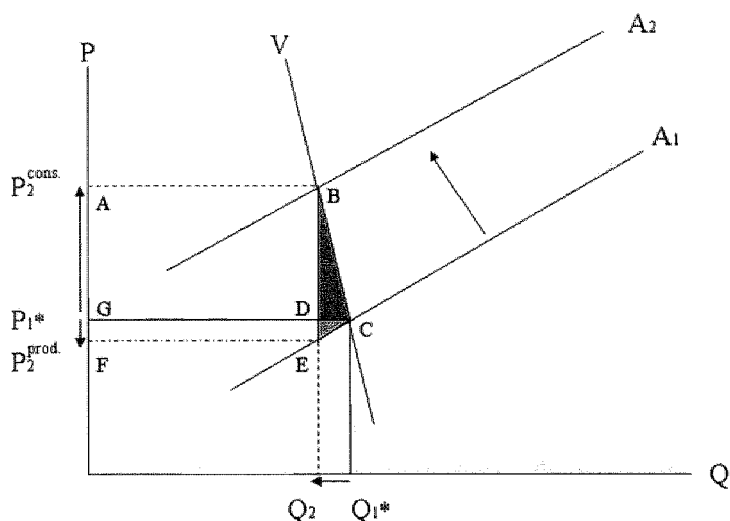
De gewenste drie veranderingen worden niet gekwantificeerd, alweer een aanwijzing dat men in de Beleidsnotitie met het elasticiteitsprobleem in zijn maag zit.

In de zojuist verschenen 'Nota n.a.v. Verslag Rekeningrijden' van hetzelfde Ministerie (juni 2000) wordt in antwoord op diverse Kamervragen wél dieper ingegaan op het elasticiteitsprobleem. Op p. 41 van de Nota wordt op vragen naar de prijselasticiteit bij de onderscheiden groepen op de weg geantwoord: "In het verleden is veel onderzoek gedaan naar de doorwerking van de exogene variabelen [bedoeld worden de prijsmaatregelen – JvM] in de mobiliteitsprognoses in de verschillende beschikbare modellen. Het blijkt dan dat bijvoorbeeld de prijselasticiteit in de verschillende modellen in dezelfde orde van grootte ligt. Ook het CPB concludeert in haar publicatie 'Rekening rijden in de Randstad' uit 1998, dat het gehanteerde model op hoofdlijnen geschikt is om de belangrijkste aspecten van rekeningrijden in beeld te brengen. De gehanteerde elasticiteiten sporen op hoofdlijnen met buitenlandse ervaringsfeiten." Eerder wordt in de Nota (p. 6) daarom ook over de effectiviteit van rekening rijden gesteld: "Desalniettemin geven modelberekeningen in binnen- en buitenland aan dat dergelijke maatregelen tot een substantiële vermindering van de filelast zullen leiden. Deze resultaten worden onderschreven door diverse deskundigen en onlangs ook door het Centraal Planbureau." Modelberekeningen voor het buitenland vinden wij bijvoorbeeld ook in de rapporten van het TRACE-project van een Europees consortium, waarin ook de Hague Consulting Group deelneemt (zie HGC, 1998-1999). Daarnaast bevatten handboeken op het terrein van Verkeers- en Vervoerseconomie (bijvoorbeeld Button, 1993; De Wit en Van Gent, 1996; Boyer, 1998) schaarse berekeningen van de prijselasticiteiten van de vraag naar wegverkeer.

Wat levert dat allemaal op? Ten eerste laten al die berekeningen verschillende uitkomsten zien, afhankelijk van vooral de ritmotieven (zakelijk versus particulier verkeer), de rittijdstippen (spits- versus daluren) en de eenheid waarin de vraag wordt uitgedrukt (aantal ritten versus aantal kilometers). In Deelrapport 1 van het TRACE-onderzoek van mei 1998 worden op pp. 23-30 de uitkomsten van eerder verricht onderzoek handzaam samengevat. De prijselasticiteit van de vraag naar autobrandstof ten opzichte van het aantal autoritten ligt door de bank genomen (alle ritmotieven, lange termijn) rond  $-0,2$ . Die elasticiteit is nog kleiner als het gaat om zakelijke ritmotieven. De gemiddelde prijselasticiteit van de vraag naar autobrandstof ten opzichte van het aantal kilometers (opnieuw alle ritmotieven en lange termijn) is iets hoger, te weten  $-0,3$ . Die elasticiteit is ook weer kleiner in geval van zakelijke ritmotieven. Dat wil zeggen: als de prijs van autobrandstof toeneemt met tien procent, daalt het aantal autoritten met een vijfde deel daarvan, ofwel met twee procent, en het aantal autokilometers met ongeveer een derde deel daarvan, ofwel met drie procent. Wanneer niet de prijselasticiteit maar de tijdelasticiteit wordt gehanteerd, worden de elasticiteiten slechts marginaal groter. De kruiselingse prijselasticiteit van de vraag naar brandstof ten opzichte van het aantal ritten respectievelijk het aantal kilometers per openbaar vervoer belooft ongeveer  $0,1$ . Wanneer niet de kruiselingse prijselasticiteit maar de kruiselingse tijdelasticiteit wordt genomen, loopt de laatste elasticiteit op naar  $0,4$ . Met andere woorden: als de prijs voor autobrandstof met tien procent stijgt, neemt het aantal ritten en het aantal kilometers met het openbaar vervoer toe met een tiende deel daarvan, ofwel met één procent. Als de autoritten tien procent langer duren (bijvoorbeeld als gevolg van het fileprobleem), dan stijgen het aantal ritten en het aantal kilometers met het openbaar vervoer met vier procent. Dit zegt iets over de mate van substitutie tussen beide vervoerswijzen.

Al met al kan hieruit geen enkele andere conclusie worden getrokken, dan dat de vraag zeer prijsinelastisch is. Met een gemiddelde schatting van  $-0,25$  kunnen wij er zeker niet ver naast zitten. Met andere woorden: de vraagcurve loopt bijna evenwijdig aan de prijsas en de vraag reageert nauwelijks op prijsveranderingen. Als dat klopt, en daar lijkt het toch wel verdacht veel op, kan het optimisme over de effectiviteit van het BOR dat door het kabinet wordt tentoon gespreid geenszins worden gedeeld. Dan ziet het er veeleer naar uit, dat op voorhand het faillissement van het BOR moet worden aangevraagd. Immers, in dat geval gaat het vraag/aanbod-schema van schema 8 op.

Schema 8. Vraag/aanbod-schema Spitsstarief in het BOR



Ik beperk mij hier tot een partiële evenwichtsanalyse, maar de uitkomst van deze vingeroefening is glashelder. In de huidige situatie zonder spitsheffing geldt evenwichtspunt C, waarin aanbodcurve  $A_1$  en de vraagcurve V elkaar snijden. In dit evenwichtspunt gelden evenwichtshoeveelheid  $Q_1^*$  en evenwichtsprijs  $P_1^*$ . Soms worden in zulke vraag/aanbodanalyses de marginale kosten van de consumenten genomen, in plaats van die van de producenten. De aanbodcurve in schema 8 is echter afgeleid uit de marginale kostenlijn van de producenten, de wegbeheerders. Verondersteld wordt dat zij in elk geval op lange termijn de wegcapaciteit en daarmee het aanbod kunnen variëren. Verder veronderstellen wij dat de vraagcurve van de consumenten lineair verloopt (en dus niet discontinu-schoksgewijs). Stel nu dat er congestiekosten voor de automobilist optreden die nog niet in de prijs zijn verrekend. Dat betekent eigenlijk, dat de marginale kostenlijn hoger komt te liggen en dus dat de aanbodcurve naar boven zou moeten verschuiven om deze specifieke externe effecten te verdisconteren in een zogenoemde 'maatschappelijk-economische' (in plaats van bedrijfseconomische) marginale kostencurve. Die verschuiving wordt bewerkstelligd door de invoering van een kilometergebonden spitsstarief. De aanbodcurve verschuift daardoor

omhoog van  $A_1$  naar  $A_2$ . Het blijkt dat invoering van een spitstarief leidt tot een kleine daling van de netto-producentenprijs  $P_1^*$  naar  $P_2^{prod.}$ , maar ook tot een excessieve stijging van de bruto-consumentenprijs van dezelfde  $P_1^*$  naar  $P_2^{cons.}$ . Het verschil  $AF$  is de hoogte van het spitstarief, het verschil  $Q_1^* - Q_2$  is de kleine hoeveelheidsvermindering die daardoor wordt bewerkstelligd. Driehoek  $BCE$  is het zogeheten 'dode gewicht-welvaartsverlies' van de prijsverhoging. Dat stuk welvaartsverlies moet in elk geval kleiner zijn dan de welvaartsverhoging, die resulteert uit de vermindering van de congestiekosten.

De enige die van deze analyse vrolijk wordt is de Minister van Financiën: de opbrengsten bestaan uit vierkant  $ABEF$ , maar de Minister van Verkeer en Waterstaat zal hier minder blij mee zijn. Tel uit je winst! De investering van 10 miljard in het BOR levert zo wel heel erg weinig op. Er is een welvaartstheoretisch probleem opgelost: de schaarste op de weg is nu geprijsd. Maar die prijsvorming leidt niet tot het beoogde resultaat: er heeft geen substantiële vermindering van het autoverkeer plaats, want er zal onvoldoende substitutie door het spitstarief worden uitgelokt.

### *Conclusie*

Uit deze vingeroefening in welvaartstheoretische analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken. In de eerste plaats leidt de grote prijsinelasticiteit van de vraag naar wegcapaciteit ertoe, dat het voorgestelde systeem van spitstarieven met tolpoorten in het BOR een aanzienlijk geringere vermindering van de vraag zal bewerkstelligen dan gehoopt. In de tweede plaats zal daardoor, alsmede door het onvoldoende voorhanden zijn van adequaat openbaar vervoer in de Randstad (het probleem van de kruiselingse prijselasticiteiten!), de beoogde substitutie van autoverkeer naar openbaar vervoer niet of nauwelijks plaats hebben. Tenslotte ziet het er naar uit dat als gevolg van dit alles de automobilisten in de Randstad inderdaad 'betaald in de file' zullen staan. Zij betalen twee keer: én in geldprijzen, de spitstarieven, én in tijdprijzen. Hun grensnut van autogebruik, en dus de intensiteit van hun voorkeuren, is zo hoog dat zij daartoe bereid zullen blijken te zijn.

Wat moet er nu gebeuren? Het draait uiteindelijk allemaal om de zo vurig gewenste substitutie die maar niet wil lukken. Twee oplossingen liggen voor de hand. De eerste is de invoering van additionele zogeheten 'betaalstroken' op de autosnelwegen. Daarmee krijgen de automobilisten een echte keuze tussen de bestaande gratis rijstroken, waarvoor in tijdprijzen moet worden betaald, en extra rijstroken, waarvoor in geldprijzen moet worden betaald. Voor wie tijd geld is, het zakelijke verkeer dus, wordt zodoende substitutie van gratis rijstroken naar de betaalstroken aantrekkelijk. De tweede oplossing is versnelde en versterkte invoering van een goed Openbaar Vervoer-systeem in de Randstad, bijvoorbeeld via Randstadrail. Daarmee wordt substitutie van het autoverkeer naar het treinverkeer gerealiseerd. Beide oplossingen zullen beter werken dan het in het BOR voorgestelde systeem van spitstarieven, waarbij automobilisten feitelijk geen keuze hebben.

## **4.2. Cannabisgebruik en Gedoogbeleid**

Laten wij nu overgaan naar het tweede beleidsprogramma, Cannabisgebruik en Gedoogbeleid. Drugs vormen een zichtbaar probleem in de Nederlandse samenleving: straatcriminaliteit, verschillende vormen van overlast en drugstoerisme. Met de regeringsnota 'Het Nederlandse drugsbeleid: Continuïteit en Verandering' (1997), heeft het tweede kabinet-Kok de hoofdlijnen van het drugsbeleid aangegeven. De volksgezondheid staat hierin centraal. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen hard drugs met een onaanvaardbaar risico, zoals heroïne en cocaïne, en minder gevaarlijke soft drugs, zoals hash en marihuana. Het drugsbeleid omvat verschillende

onderdelen. Pas als alle onderdelen van het beleid en de uitvoering goed zijn ontwikkeld en op elkaar afgestemd, wordt de effectiviteit van het drugsbeleid gemaximaliseerd. Het Nederlandse drugsbeleid omvat de volgende onderdelen: preventie, verslavingszorg, bestrijding van internationale drugshandel en drugstoerisme, extra aandacht voor XTC en vijf andere synthetische drugs, wetgeving, en vermindering van de drugsoverlast.

Het Nederlandse drugsbeleid is in de Westerse wereld omstreden. In een zojuist verschenen overzichtsartikel maakt de Amsterdamse socioloog Van Ree (2000) de balans op van honderd jaar drugsbestrijding. Naar zijn mening is het middel erger dan de kwaal. In de Verenigde Staten heeft deze bestrijding onder meer geleid tot een aantal totalitair aandoende neveneffecten: buitensporige strafmaat, verbeurdverklaring van goederen en 'conspiracy'-wetgeving. Hij vraagt zich af of het in Nederland ook zo'n vaart zal lopen. De Amerikaanse drankdrooglegging ('Prohibition') in de jaren dertig heeft aangetoond, dat excessieve repressie van (vermeend) verslavingsgedrag averechts werkt. De vraag kan immers niet worden uitgeroeid, waardoor er illegaal aanbod ontstaat. Daarin ligt de verklaring voor de opmars van de Maffia (Al Capone; zie ook de bekende tv-serie 'The Untouchables' uit de jaren zestig). Kunstmatige schaarste maakt georganiseerde misdaad aantrekkelijk, omdat het aanbod tegen hoge prijzen kan worden geleverd maar met een slechte kwaliteit. Daardoor snijdt het mes aan twee kanten: hogere prijzen en lagere kosten, en dus superwinsten. Door de hoge prijs gaan mensen bovendien ook zelf illegaal stoken, met nog grotere kwaliteitsproblemen tot gevolg. Na enkele jaren werd daarom in de Verenigde Staten de Drooglegging weer opgeheven. De maatschappelijke kosten van de Drooglegging bleken uiteindelijk vele malen groter dan de tegenvallende maatschappelijke baten. Met Van Ree kan men zich afvragen, of dit eigenlijk ook niet geldt voor de drugsbestrijding.

In vergelijking met andere West-Europese landen heerst in Nederland een liberale traditie in het drugsbeleid. Gepoogd wordt een evenwicht te bewaren tussen het zogenoemde 'medisch-maatschappelijke model', waarin preventie en verslavingszorg centraal staan, en het 'strafrechtelijke' model, waarin bestraffing en bestrijding worden benadrukt. Een fraai voorbeeld van de typisch Nederlandse drugsbenadering is het zogeheten '*Gedooigbeleid*' ten aanzien van cannabisgebruik. Cannabis is in Nederland de meest gebruikte illegale drug. Elke handeling met dit middel is verboden, behalve het persoonlijk gebruik. De handhaving van een aantal onderdelen van dit wettelijk verbod heeft echter geen hoge prioriteit, overtreding wordt onder bepaalde voorwaarden gedoogd. Een en ander staat letterlijk te lezen in de zeer recente Beleidsnotitie 'Het Pad naar de Achterdeur' (april 2000) van het Ministerie van Justitie. Dat leidt tot de opmerkelijke paradox, dat cannabis wel via de voordeur van de bekende coffeeshops mag worden verkocht, maar niet via de achterdeur door leveranciers mag worden geleverd. Hypocrieter kan het niet. In elk geval kan dat in het buitenland niet worden uitgelegd. Van Ree constateert echter ook een sluipend prohibitionisme in Nederland. Recreatief drugsgebruik wordt steeds minder aanvaard, uitsluiting van drugsgebruikers echter steeds meer. Daardoor wordt volgens hem een open debat over dit sluipend prohibitionisme urgent.

Beperking van het gebruik van soft drugs kan met twee argumenten uit de welvaartstheorie worden verdedigd. Het eerste argument is dat van de externe effecten. Het gebruik van soft drugs veroorzaakt kosten (van overlast en ongemak) voor anderen buiten de markt om, die zelf geen drugsgebruikers zijn. Zij dienen te worden beschermd. Het tweede argument is dat van 'demerit'-overwegingen, ofwel het 'paternalistische motief'. De gebruiker van soft drugs moet tegen zichzelf worden beschermd. Het eerste argument zal eerder door liberalen worden gebruikt, het tweede eerder door socialisten. Het is zaak beide argumenten goed uit elkaar te houden. In geval van externe effecten worden de individuele voorkeuren van consumenten en producenten geëerbiedigd. Alleen worden door overheidsinterventie de prijsverhoudingen



aangepast aan de echte schaarsteverhoudingen. Producenten- en consumentensurplus vormen samen de collectieve welvaartsmaatstaf. In geval van paternalistische motieven voor overheidsinterventie worden de individuele voorkeuren doorkruist. De beleidsmakers menen dan beter te weten wat goed is voor de individuele gebruikers, dan die gebruikers zelf. Het consumentensurplus vormt derhalve geen onderdeel meer van de welvaartsmaatstaf, omdat de omstandigheid dat gebruikers plezier beleven (in economentaal: positief nut ontlelen) aan soft drugs, door de beleidsmakers niet wordt aanvaard. Dit onderscheid maakt wel degelijk verschil voor de welvaartstheoretische analyse, zoals wij hieronder nog zullen zien.

### *Van probleemboom naar doelstellingenboom*

Laten wij het Nederlandse drugsbeleid nu eens aan een LFA onderwerpen, met daarin speciale aandacht voor cannabisgebruik en gedoogbeleid. Opnieuw moet ik mij in het bestek van deze oratie beperken tot een vingeroefening. Hoogerwerf (1998: pp. 20-31) presenteert een aardige causale analyse van het drugsgebruik in Nederland in zijn inleidend hoofdstuk over 'het ontwerpen van beleid als wetenschapstoepassing'. Die analyse is in de volgende probleemboom te vertalen (schema 9).

*Schema 9. Probleemboom in het Nederlandse drugsbeleid*



Daarbij hoort de volgende toelichting. Hoofdproblemen zijn het zwart geld, de criminaliteit en de onveiligheid en onrust die worden veroorzaakt door verslaving. Verslaving hangt samen met drugsgebruik in Nederland. De vraag naar drugs lokt, naast binnenlandse productie, invoer ervan uit het buitenland uit. In dit causale model wordt de vraag naar drugs veroorzaakt door zogeheten 'escapisme' (vluchthouding) als gevolg van persoonlijke problemen.

De vertaalslag naar de beleidstheorie levert de volgende doelstellingenboom van het Nederlandse drugsbeleid op (schema 10).

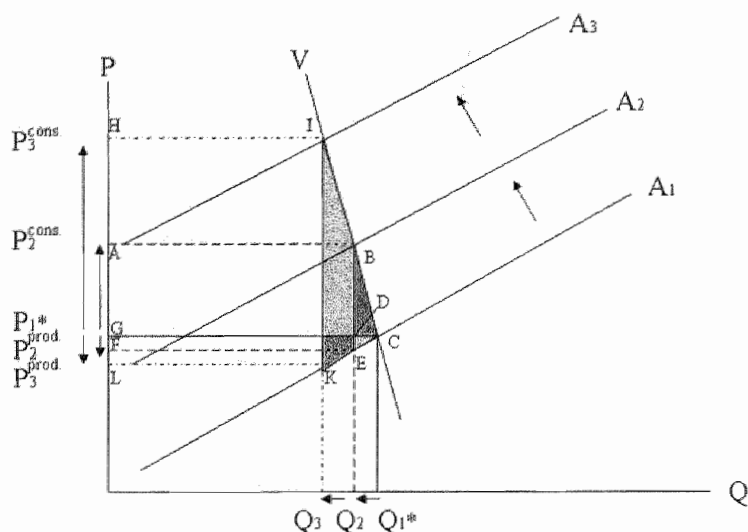
Schema 10. Doelstellingenboom in het Nederlandse drugsbeleid



#### Het elasticiteitsprobleem

Toetsing van de logica van de probleemboom is de derde stap in de 'log frame analyse'. Een uitgebreide economische analyse van drugsbestrijding wordt gepresenteerd door Miron en Zwiebel (1995). Die analyse is ook relevant voor het Nederlandse gedoogbeleid inzake soft drugs. Ik moet mij hier echter korthedshalve beperken tot de vraag, in hoeverre het drugsgebruik in Nederland kan worden toegerekend aan het tolerante drugsbeleid met betrekking tot soft drugs, zoals dat tot uiting komt in het boven gememoreerde gedoogbeleid. In elk geval kan worden vastgesteld dat het restrictieve onderdeel van dit beleid, het verbod op alle handel, leidt tot prijsopdrijving, omdat daarmee het aanbod illegaal is gemaakt. Daardoor wordt het aanbod verminderd en dus de schaarste vergroot, met als resultaat een hogere prijs bij een gegeven vraag. Dat komt voor de producent goed uit, omdat het aanbieden van soft drugs een riskante want illegale bezigheid is. De aanbieder wenst daarom een risicopremie in zijn prijs te verrekenen. Die risicopremie wordt automatisch geïncasseerd via de prijsverhoging. Met andere woorden: er wordt op deze wijze *kunstmatige schaarste* veroorzaakt, waardoor de aanbodcurve naar boven zal verschuiven. Een en ander kan worden geanalyseerd met een partiële (en dus beperkte) evenwichtsanalyse van de markt voor cannabis. In schema 11 wordt een vraag/aanbod-schema van de cannabismarkt onder gedoogbeleid in Nederland gepresenteerd.

Schema 11. Vraag/aanbod-schema Gedoogbeleid in Cannabisgebruik



Bij een volstrekt geliberaliseerd beleid, waarin productie, distributie en gebruik van cannabis volledig vrij zijn, resulteert aanbodcurve  $A_1$ . In combinatie met de vraagcurve  $V$  ontstaat een evenwichtspunt  $C$  met evenwichtsprijs  $P_1^*$  en evenwichtshoeveelheid  $Q_1^*$ . Er wordt volledige mededinging verondersteld. In deze situatie worden consumenten- en producentensurplus, en daarmee de collectieve welvaart, gemaximaliseerd.

Onder het regime van het gedoogbeleid wordt de handel in cannabis verboden, maar in de praktijk selectief aangepakt, terwijl het gebruik ongemoeid wordt gelaten. Daardoor is sprake van enige restrictie in het aanbod. De aanbodcurve verschuift omhoog naar  $A_2$ . Er is echter sprake van een grote *prijsinelasticiteit* van de vraag. Dat geldt over het algemeen voor verslavende goederen: de vraag is relatief prijsongevoelig. Er wordt een nieuw evenwichtspunt  $B$  bereikt. Daarin loopt de afgezette hoeveelheid terug van  $Q_1^*$  naar  $Q_2$ , de bruto-consumentenprijs loopt flink op van  $P_1^*$  naar  $P_2^{\text{cons}}$ . De netto-producentenprijs daalt licht van  $P_1^*$  naar  $P_2^{\text{prod}}$ . De producenten incasseren echter een extra producentensurplus ter grootte van rechthoek  $ABEF$ , dat afgeroomd wordt van het consumentensurplus. Er heeft als het ware herverdeling plaats van consumenten naar producenten. Als gevolg van zijn prijsinelastische vraag betaalt de consument het gelag van het gedoogbeleid. De 'economische rent' van dat beleid wordt geïnd door de producent. Omdat daaruit echter de extra risico's worden gedekt en dit dus geen zuivere welvaartstoename voor de producent betekent, kan dit misschien beter een 'quasi-rent' worden genoemd. De producent heeft er dus ook alle belang bij dat er een restrictief cannabisbeleid wordt gevoerd. Dat wordt ook bevestigd in het Maastrichtse Wetenschapswinkelonderzoek van student Florian Satzinger (2000), dat ik mocht begeleiden. Daarmee komen wij uit op 'rent seeking' als verklaring voor het producentengedrag (zie hiervoor Tullock, 1993). Bovendien is de extra hoeveelheid surplus die wordt afgeroomd, kleiner dan het totale verlies aan

consumentensurplus. Het verschil is het bekende 'dode gewicht-welvaartsverlies' van driehoek BCE.

Wanneer een volledig prohibitionistisch beleid wordt gevoerd, wordt alle productie, distributie en consumptie van cannabis verboden. De aanbodecurve verschuift nog verder omhoog naar  $A_3$ . Het wordt immers nog riskanter om soft drugs aan te bieden. Er ontstaat een nieuw evenwichtspunt I. Daarin is de afgezette hoeveelheid verder teruggelopen van  $Q_2$  naar  $Q_3$ . De bruto-consumentenprijs loopt verder excessief op van  $P_2^{\text{cons.}}$  naar  $P_3^{\text{cons.}}$ . De netto-producentenprijs loopt verder licht terug van  $P_2^{\text{prod.}}$  naar  $P_3^{\text{prod.}}$ . De producenten incasseren een nog groter producentensurplus ter grootte van rechthoek HIKL, dat wederom afgeroomd wordt van de consumenten. Er heeft verdere herverdeling plaats van consumenten naar producenten. De prijsinelasticiteit van de vraag geeft de producenten de gelegenheid om de consumenten nog verder uit te persen. 'Rent seeking' loont in deze prohibitionistische situatie ( $A_3$ !) voor de producenten nog meer de moeite (al wordt de noodzakelijke risicopremie daarmee navenant groter), dan onder een gedoogbeleid ( $A_2$ !). Het 'dode gewicht-welvaartsverlies' wordt ook groter en wordt gevormd door driehoek ICK.

Hierbij moet worden aangetekend, dat deze welvaarts theoretische analyse alleen geldig is, wanneer het externe effecten-argument wordt gebruikt om soft drugs-gebruik te bestrijden. In dat geval mag namelijk de gezamenlijke omvang van het consumenten- en producentensurplus worden gebruikt als collectieve welvaartsmaatstaf. Als evenwel paternalistische motieven worden gehanteerd, wordt de legitimiteit van het bestaan van een consumentensurplus uit soft drugs-gebruik betwist. Daardoor valt dit onderdeel weg uit de collectieve welvaartsmaatstaf en zou de analyse van de collectieve welvaartseffecten wel eens anders kunnen uitvallen.

### Conclusie

Welke lessen kunnen nu uit deze vingeroefening worden getrokken? Ik trek de volgende conclusies, waarbij moet worden aangetekend dat deze zijn gebaseerd op een strikt welvaarts theoretische en partiële analyse onder de veronderstelling van het externe effecten-argument voor overheidsingrijpen in soft drugs-gebruik. Andere overwegingen blijven hier dus buiten beschouwing, maar de sombere gevolgtrekkingen van de boven aangehaalde socioloog Van Ree worden er wel door bevestigd.

1. Prijsinelasticiteit van de vraag leidt ertoe dat niet alleen prijsmaatregelen, maar zelfs fysieke regulering niet het beoogde effect van minder cannabisgebruik sorteert.
2. Vanuit welvaarts theoretisch gezichtspunt is volledige liberalisering van het cannabisgebruik het beste alternatief, gedoogbeleid het naastbeste alternatief en volledig prohibitionisme het slechtste alternatief.
3. Als gedoogbeleid wordt ingeperkt in de richting van prohibitionisme, zijn wij met zijn allen vanuit het gezichtspunt van de collectieve welvaart slechter af. Het 'dode gewicht-welvaartsverlies' wordt dan immers aanzienlijk.
4. Cannabisaanbieders hebben er belang bij dat het gedoogbeleid wordt aangescherpt in de richting van prohibitie. Omdat de vraag prijsinelastisch is, kunnen zij immers hun prijzen flink verhogen en zodoende een substantieel gedeelte van het consumentensurplus afromen. Dit noemen wij in de public choice-benadering 'rent seeking'-gedrag.
5. Wanneer levering van cannabis aan de achterdeur van coffeeshops wordt toegestaan, wordt een adequaat tegenwicht geboden tegen de tendens om het gedoogbeleid in de richting van prohibitionisme bij te buigen (zie de Beleidsnotitie 'Het Pad naar de Achterdeur', april 2000, van het Ministerie van Justitie).

Deze conclusies komen overigens overeen met die welke Miron en Zwiebel trekken in hun bovenvermelde economische analyse van drugsbestrijding uit 1995, die zij met opzet hebben voorzien van de titel 'The economic case against drug prohibition'.

Ter afsluiting blijkt uit deze welvaartstheoretische analyse, dat de burgemeesters van middelgrote steden als Tilburg, Nijmegen, Venlo en Heerlen (waar het gedoogbeleid niet meer in de pas loopt met het cannabisprobleem) groot gelijk hebben, wanneer zij ijveren voor legalisering van de levering van cannabis aan de achterdeur van coffeeshops. Ook kan het aantal coffeeshops beter niet worden teruggedrongen, (wat volgens de cijfers wel de heersende trend blijkt te zijn), omdat door dit verkoopkanaal het cannabisgebruik beleidsmatig veel beter kan worden beheerst en de misstanden van overlast en straatcriminaliteit kunnen worden teruggedrongen. De belangrijkste les is opnieuw, dat grote prijsinelasticiteit van de vraag terugdringing van die vraag nagenoeg onmogelijk maakt. Die les zouden wij toch een keer moeten leren. In elk geval heeft een meerderheid van de Tweede Kamer die les inmiddels wél geleerd (de Volkskrant, 28 juni 2000). Nu moet de bewindsman nog door de bocht.

## 5. BELEIDSFALEN: WAT IS ER MIS?

De twee beleidsprogramma's die hierboven aan een eerste analyse zijn onderworpen, staan niet op zichzelf. Zij zijn exemplarisch voor beleidsfalen van beleidsprogramma's in het algemeen. De laatste jaren wordt zulk beleidsfalen steeds vaker aan de kaak gesteld in kritische rapporten van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer (die zijn horzelfunctie steeds beter vervult!) en breed uitgemeten in pers en publieke opinie. Ik geef enkele voorbeelden in willekeurige volgorde per beleidssector.

In de *ruimtelijke infrastructuur* gaat het om projecten als de uitbreiding van Vliegveld Schiphol; de aanleg van de Oost-West-baan van Vliegveld Beek; de Hoge Snelheidslijn en de Betuwelijn (zie het rapport 'Beleidsinformatie Betuweroute', van de Algemene Rekenkamer van vorige week, 22 juni 2000!); de uitbreiding en modernisering van een integraal wegennet; de nieuwe problemen van de VINEX-locaties; nieuwe problemen van verstedelijking en stadsvernieuwing; de drie Maaswerken (Grensmaas, Zandmaas en MOMARO); diverse natuurontwikkelingsprojecten; planning en modernisering van industrieterreinen en bedrijventerreinen.

In de *gezondheidszorg* de budgetteringsproblematiek; de aanpak van het wachtlijstprobleem; de beheersing van de medicijnprijzen; de planning van de opleiding van tandartsen, huisartsen en specialisten; de arbeidsvoorwaarden en beloningsstructuur van verplegend personeel en specialisten; de herziening van het ziektekostenverzekeringstelsel; de herinrichting van de thuiszorg, verpleeginrichtingen en verzorgingshuizen (met inbegrip van onderlinge afstemming); de invoering van marktwerking, ook onder druk van Europese regelgeving en mededingingspolitiek; de aansturing van schaalvergrotingsprocessen en technologische ontwikkelingen.

In het *onderwijs* de reorganisatie van het voortgezet onderwijs, met name de invoering van het studieprofiel en het studiehuis met het oog op de aansluiting tussen voortgezet onderwijs en hoger beroepsonderwijs/wetenschappelijk onderwijs; het probleem van toezichthouding (inspectie) in relatie met kwaliteitszorg en tweedeling in witte en zwarte scholen; de planning van de opleiding van docenten; arbeidsvoorwaarden en beloningssystematiek van onderwijzend personeel; professionalisering van het management van onderwijsinstellingen; aansturing van processen van schaalvergroting; de invoering van de Bachelor/Master-structuur in het wetenschappelijk onderwijs (Bologna-verklaring).

In de *sociale zekerheid* marktwerking en privatisering van onderdelen van het sociale verzekeringsstelsel; het probleem van de armoedeval in relatie met basisinkomen en negatieve inkomstenbelasting; de relatie tussen sociale zekerheid en toetredingsbelemmeringen tot de arbeidsmarkt; het probleem van instroom/uitstroom van ziektewet en WAO; het reïntegratievraagstuk; de Centra voor Werk en Inkomen; de medische keuringsproblematiek.

Dat is een lange lijst; ik kan maar beter stoppen met deze opsomming. De voorlopige uitkomsten van de beleidsanalyse van twee beleidsprogramma's in de vorige paragraaf, worden bevestigd door allerlei problemen in deze bonte rij van beleidsprogramma's. Wat gaat daarin nu echt mis, op grond waarvan de conclusie moet worden getrokken dat sprake is van beleidsfalen? Ik noem de volgende *vier oorzaken van beleidsfalen*:

1. lacunes in de wetenschappelijke onderbouwing van beleid, ofwel kennislacunes;
2. valkuilen in de vertaalslag naar de beleidstheorie;
3. cognitieve dissonantie en blinde ideologische vooringenomenheid;
4. inadequate sturingsfilosofie.

De eerste twee categorieën zijn in de kern van de zaak methodologische problemen, die hierboven al uitvoerig aan de orde zijn gesteld (zie paragraaf 2). Daarom kan de behandeling daarvan nu kort zijn. De laatste twee categorieën hebben te maken met de manier, waarop onze samenleving wordt bestuurd. Dat is belangrijk genoeg om er wat dieper op in te gaan.

#### *Kennislacunes*

De wetenschappelijke onderbouwing van beleid laat meer te wensen over dan ons lief is, en ook veel meer dan veel beleidsmakers en beleidsadviseurs en sommige onderzoekers willen doen voorkomen. Alle bovengenoemde categorieën van intern-methodologische problemen komen in de praktijk voor. Hoe vaak worden alle causale verbanden in de probleemboom (stap 1 in de 'log frame analyse') nu echt gekwantificeerd? In de twee geanalyseerde beleidsprogramma's bleek het uiteindelijk aan te komen op het elasticiteitsvraagstuk. Hoe groot nu eigenlijk de prijselasticiteit van de vraag is, blijkt cruciaal voor het succes of falen van die beleidsprogramma's, maar informatie over dergelijke vitale parameters is nauwelijks aanwezig. Hard empirisch onderzoek ontbreekt te vaak evenals schattingen, terwijl er voldoende indicaties zijn om prijsinelasticiteit te veronderstellen. In dat geval is falen van het betrokken beleidsprogramma gegarandeerd. Met name het Cannabis-gedooftbeleid in Nederland is hierop feitelijk stuk gelopen, terwijl het Bereikbaarheidsoffensief Randstad dat hierop vrijwel zeker zal doen.

#### *Valkuilen in de vertaalslag*

Maar het wordt nog erger. Stap 2 van de 'log frame analyse' bestaat uit toetsing van de doelstellingenboom in de gereconstrueerde beleidstheorie. Hoe vaak worden de finaal-instrumentele relaties in de beleidstheorie nu echt getoetst op hun intern-logische consistentie en op hun empirische houdbaarheid? Bovendien hebben wij gezien dat de kwaliteit van de beleidstheorie wordt bepaald door de kwaliteit van de onderliggende wetenschappelijk-causale theorie. Als die grondslag niet in orde is, kan het niet meer goed komen met de beleidstheorie en moet het met het daarop gebaseerde beleidsprogramma onherroepelijk slecht aflopen.

#### *Cognitieve dissonantie en blinde ideologische vooringenomenheid*

Een volgende verklaring ligt in de omstandigheid dat mensen, en dus ook beleidsmakers, de neiging hebben om informatie over de empirische werkelijkheid, die niet strookt met hun opvattingen of voorkeuren, te negeren of aan te passen. Het al gememoreerde Algemene Rekenkamer-rapport over de kwaliteit van de politieke investeringsbeslissing over de Betuwelijn

laat onbarmhartig zien, dat andersoortige informatie over kosten en baten van die investering wel degelijk voorhanden was. Maar deze informatie werd stelselmatig genegeerd, van tafel geveegd en niet serieus genomen, omdat zij niet strookte met de informatie die gebruikt kon worden om tot een positieve beslissing te komen. Dit verschijnsel staat bekend als 'cognitieve dissonantie'. Ook beleidsmakers is niets menselijks vreemd.

Een andere variant is blinde ideologische vooringenomenheid. Bij cognitieve dissonantie is nog sprake van goede trouw, bij blinde ideologische vooringenomenheid wordt de grens naar kwade trouw overgestoken. In dat laatste geval worden feitelijke informatie en economisch-rationele afwegingen van kosten en baten van alternatieven ondergeschikt gemaakt aan ideologische voorkeuren. 'Als de feiten niet kloppen met de theorie, des te erger voor de feiten'. De voortdurende aanpassing van de veiligheids- en milieunormen rond Schiphol, om de gewenste uitbreiding maar mogelijk te kunnen maken, is hiervan een voorbeeld. De aanleg van de Betuwelijn is een ander voorbeeld: als eenmaal een strategische keuze is gemaakt doet, onder verwijzing naar het belang voor Rotterdam en 'Nederland Distributieland', nieuwe informatie over desastreus-tegenvallende toekomstige vraag naar goederenvervoer per spoor (als gevolg van substitutie naar de IJzeren Rijn, de binnenvaart en het wegverkeer) en verdampende milieuwinst er niet meer toe. Dan bestaat de verantwoordelijk minister van Verkeer en Waterstaat Netelenbos het zelfs om te roepen, dat "de werkelijkheid niet in prognoses kan worden gevangen". Je moet maar durven!

### *Inadequate sturingsfilosofie*

Dan kom ik uit op misschien wel het grootste kwaad: een inadequate sturingsfilosofie. De 'maakbaarheidsideologie' van de jaren zeventig heeft diepe sporen getrokken in onze manier van beleidsvorming en van besturing van de samenleving. Ondanks alle inspraak en andere formele beïnvloedingsmogelijkheden in het voortraject, lijken beleidsmakers zich nog steeds te gedragen als politieke ingenieurs, die kant en klare keukentafeloplossingen bedenken voor beleidsproblemen en daarbij zijn gevangen in 'blauwdrukdenken' en 'viltstiftplanning'. Synoptisch-rationele planningsmethodologie is nog steeds populair. Gesloten beleidsprogramma's worden ontwikkeld onder de stilzwijgende veronderstelling, dat alle benodigde informatie en kennis voorhanden is of kan worden gegenereerd, en kan worden verzameld en verwerkt in één Centrale Planningsinstantie: het Centraal Planbureau, beleidsafdelingen van de ministeries, beleidsondersteunende instanties, advies- en begeleidingscommissies, enzovoorts.

Dit heb ik al vaker '*Stalinistisch Planningsdenken*' genoemd. Het gigantische, megalomane staatsplanbureau GOSPLAN in de hoogtijdagen van het Sovjet-plancommunisme is er niets bij. Dat leidt vervolgens tot 'Sovietisering' van het beleidsproces en van onze politiek-bestuurlijke orde. Dat bracht al wat langer geleden onze Amsterdamse collega Bart Tromp (in het tijdschrift 'Socialisme en Democratie' (sic!), 1992) ertoe, om te spreken van 'sovietisering van de universiteit' en recent gebruikte Paul Frissen in de Volkskrant (van 20 mei 2000) dezelfde kwalificatie in zijn tirade tegen de 'sovietisering van de gezondheidszorg' in Nederland. Het is ook wel wrang: in Oost-Europa wordt de communistische planeconomie afgeschaft, omdat die de economische orde aldaar zo ongeveer te gronde heeft gericht, in West-Europa voeren wij hem in, getuige het vastklampen aan fysieke rantsoeneringsmechanismen in de ruimtelijke infrastructuur, de gezondheidszorg en het onderwijs, die allang hebben bewezen niet te werken en het allemaal alleen maar erger lijken te maken.

Juist economen zouden beter moeten weten. Zijn wij de lessen van het 'Socialistische Calculatiedebat' (zie Hayek, 1956) dat in de jaren twintig en dertig werd gevoerd, dan vergeten? Zijn wij de Hayekiaanse verdediging van de superioriteit van het prijsmechanisme in de jaren veertig dan uit onze herinnering verloren, om over zijn 'Road to Serfdom' (1944) niet eens te

spreken? Zijn wij de lessen van de algemene evenwichtstheorie, twee weken geleden op deze zelfde plek nog eens zo prachtig uitgelegd door collega Herings in zijn oratie (Herings, 2000), dan kwijt geraakt? Het wordt tijd voor 'echte economen' om zich te bemoeien met de discussie over betere sturingsmechanismen ten aanzien van onze gemengde economische orde en over een andere, meer adequate sturingsfilosofie in de publieke sector. Die discussie moet niet aan alleen aan bestuurskundigen worden overgelaten. 'Echte economie' heeft hier zeker toegevoegde waarde.

## 6. BELEIDSOPLOSSINGEN: WAT KAN ER AAN WORDEN GEDAAN?

Hoe lossen wij al die problemen nu op, wat kan er aan worden gedaan? Uitgangspunt zou moeten zijn dat er *minder overheidsbeleid moet zijn, maar wel beter*, in analogie met een kleinere overheid, maar wel een betere. Is het nu echt nodig dat elk probleem tot een maatschappelijk probleem wordt verklaard, waarvoor de overheid een oplossing moet bieden met behulp van overheidsbeleid? Ondanks slogans als 'overheid op afstand' en wat dies meer zij, is er nog steeds de instinctieve reactie om terug te grijpen op overheidsinterventie als er een maatschappelijk probleem wordt gesignaleerd. Oude gewoonten zijn ingesleten en lijken onuitroeibaar. Ik herinner mij uit mijn Universiteitsraad-periode hier in Maastricht dat een studenteraadslid uitriep, toen het College van Bestuur meldde dat er op een bepaald onderdeel geen universitair beleid was ontwikkeld: "Nou, dan moet dat er maar gauw komen!", waarop mijn reactie was: "Hoezo? Waarom? Is er een probleem dan?" Dat werd mij niet in dank afgenomen. Dit voorval deed zich voor rond 1990, nog maar tien jaar geleden. Intussen is er nog maar weinig ten goede veranderd. Onze Tilburgse collega Witteveen pleitte daarom een tijdje geleden voor een algemeen "beleidsmoratorium": maak eens een tijdje geen beleid en zie wat er gebeurt. Dat gaat misschien wat ver, maar er zijn ook andere aangrijpingspunten.

### *Horizontaal-democratische besturingsfilosofie*

Om te beginnen zou eindelijk eens een einde gemaakt moeten worden aan de verticaal-hiërarchisch besturingsfilosofie die veel beleidsprogramma's kenmerkt. Dat past toch niet meer in de huidige tijd. Daarmee is ieder verstandig mens het eens, maar toch overheerst nog steeds deze manier van denken in overheidsbeleid. De moderne samenleving wordt steeds meer langs horizontale lijnen georganiseerd, oude machtsconcentraties worden verpulverd en nieuwe machtsconcentraties zijn volatiel en dus geen lang leven beschoren. De samenleving bestaat vooral uit dynamische netwerkorganisaties en netwerken van zulke organisaties. Zo ontstaan er ook horizontale beleidsnetwerken, waarin macht wordt gefragmenteerd en de overheid geen exclusief machtsmonopolie meer heeft. Daarbij past een meer *horizontaal-democratische besturingsfilosofie*, waarin de overheid slechts één van de vele deelnemers in het beleidsspel is, maar wel een bijzondere.

De rol van de overheid is daarin wezenlijk anders. De rol van de overheid wordt in dat geval die van '*procesarchitect*' die verantwoordelijk is voor de procesarchitectuur van het beleidsproces (zie In 't Veld, 1997; 1999). In overleg met de deelnemers worden de regels van het spel gemaakt. De overheid bewaakt de naleving van die regels en corrigeert zonodig. De uitkomst van het spel is dan optimaal, omdat de spelregels optimaal zijn gemaakt en omdat naleving ervan wordt bewaakt en zo nodig afgedwongen. Hier dringt zich de analogie met marktwerking en mededingingspolitiek op, met specifieke aandacht voor de cruciale rol daarin van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). In deze rol dreigt er nog steeds het gevaar



van de overheid als 'meespelende scheidsrechter', maar ook daarvoor zijn oplossingen te bedenken.

### *Meer bescheidenheid*

In de tweede plaats zou het besef dat menselijke kennis en inzicht per definitie beperkt zijn en blijven ('la condition humaine', of zo u wilt de 'Erfzonde') en dat ook niet alles in beleidswerkelijkheid vertaalbaar is, ertoe moeten leiden dat beleidsmakers, en in hun kielzog die hele horde van beleidsadviseurs, organisatie-adviseurs, toegepaste beleidsonderzoekers en 'consultants', *bescheidener worden over hun eigen mogelijkheden die werkelijkheid naar hun hand te zetten*. Wij kunnen immers niet weten wat wij niet weten. Niemand heeft daarom de wijsheid in pacht, ook beleidsmakers niet. Minder pretenties, maar daarom natuurlijk niet minder ambities. De arrogantie van de macht en van het eigen gelijk schuilt overal. De uitspraak "we run this country" wordt toegeschreven aan het CDA (meer in het bijzonder het Tweede Kamer-lid Joost van Iersel), maar de besturingsfilosofie van Paars ademt dezelfde arrogantie. Een pleidooi dus voor een oefening in bescheidenheid, en dat niet alleen voor economen (zie de prachtige afscheidsrede van Wolfson, 1998), maar ook voor beleidsmakers.

### *Versterking van terugkoppelingsmechanismen*

Voorts kan zo'n meer bescheiden opstelling een handje worden geholpen door mechanismen in het beleidsproces in te bouwen, die verkeerde beleidsbeslissingen signaleren en zo nodig corrigeren. Alleen informatieverzameling en -verstrekking is niet genoeg, zo leert ons het wedervaren van de Algemene Rekenkamer-rapportages. Alle relevante beleidsinformatie dient niet alleen ter beschikking te worden gesteld, maar er moet ook iets mee gebeuren in het beleidsproces. Dat betekent dat in het beleidsproces *meer en betere terugkoppelingsmechanismen* moeten worden aangebracht. In dit opzicht is Hirschman's klassieker 'Exit, Voice and Loyalty' (1970) nog steeds actueel. Exit-opties (beter bekend als 'stemmen met de voeten') hebben zich bewezen op de markt, waarom zouden die niet creatief kunnen worden beproefd in de publieke sector? Daarvoor is wel echte concurrentie aan de aanbodzijde nodig. Alleen dan valt er immers voor beleidsconsumenten iets te kiezen.

### *Organisatie van marktoplossingen*

Daarmee komen wij uit op de *organisatie van marktoplossingen in de publieke sector*. Hier ligt een mooie taak voor de overheid als procesarchitect. Dan gaat het om de constructie van 'quasi-markten' (zie LeGrand en Bartlett, 1993) en van 'quasi-prijsmechanismen' (zie Walsh, 1995). Men hoeft geen gelovige te worden in de fundamentalistische leer van New Public Management (NPM; zie Aucoin, 1990, en Hood 1991), om van de analyse en de aanbevolen oplossingen van deze benadering te leren. Tussen de tucht van de 'echte' markt en de bureaucratie van de overheid zijn meer institutionele arrangementen mogelijk, dan de leerboeken ons helaas nog steeds doen geloven (zie echter uitgebreid Savas, 1982; 1987). Dat vraagt om 'market makers', en dat niet alleen aan de buitenkant van de publieke sector, in verzelfstandigde agentschapsstructuren, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en geprivatiseerde bedrijven, maar ook aan de binnenkant. Dat laatste vraagt ook om 'public entrepreneurs', om publiek en maatschappelijk ondernemerschap en om 'Reinventing Government' (zie Osborne and Gaebler, 1993).

### *Open procesbenadering*

Ten laatste vergt zulks het loslaten van de zogeheten 'gesloten programmabenedering' van beleidsprogramma's, ofwel de hierboven gehekeld ingenieursbenadering. In plaats daarvan is een meer *'open procesbenadering' van beleid* meer op zijn plaats. Als er dan toch nog gepland

moet worden, past daarbij veel beter de aanpak van 'mixed scanning' (inmiddels klassiek geworden door het denken van Etzioni, 1991). Daarbij is het de kunst om alle kennis, expertise en creativiteit die in de hoofden van mensen en organisaties zit die deel uitmaken van het beleidsnetwerk, te mobiliseren voor het bedenken en toepassen van nieuwe oplossingen voor prangende problemen. Met zo'n open procesbenadering wordt ook ruimte gemaakt voor 'beleidsinnovatie' in de publieke sector. Waarom horen wij daar nu zo weinig over? Beleidsinnovatie kan althans gedeeltelijk worden georganiseerd en in elk geval gefaciliteerd. Proces- en produktinnovatie is toch niet per definitie alleen voorbehouden aan marktorganisaties? Daarvoor is echter wel ruimte nodig voor experimenteerlust, voor institutionele pluriformiteit en voor beleidsmatige variëteit in de publieke sector (zie Van Mierlo, 1998; 2000). Verschillen en tegenspraak brengen ons verder, niet overeenkomsten en 'koekoek-eenzang'. Senge's concept (1992) van de 'lerende organisatie' (met enkelslag, dubbelslag en zelfs drieslag leren met behulp van de 'fifth discipline') wijst ons hier de weg (zie voor de publieke sector ook Van Mierlo, 1995a en 1995b).

Mijn conclusie luidt dan ook, dat er wel degelijk iets aan de structurele oorzaken van beleidsfalen kan worden gedaan. Het kan gelukkig ook helemaal anders.

## 7. CONSEQUENTIES VOOR DE KERNTAKEN VAN DE UNIVERSITEIT

Daarmee kom ik aan het laatste onderdeel van deze oratie. Welke consequenties heeft dat nu allemaal voor de kerntaken van de universiteit, voor onderwijs en onderzoek? In de kern gaat het om drie dingen: om het grote goed van de academische onafhankelijkheid, om het belang van een 'second opinion' en kritische secundaire analyse, en om het aan de kaak stellen van de waan van de dag en van de keizer die geen kleren aan heeft.

*Wetenschappelijk onafhankelijkheid* is het uitgangspunt van elke academische activiteit. Derde geldstroom-onderzoek en -onderwijs zijn van belang als één van de drie inkomensbronnen en als toetssteen van de bevrediging van maatschappelijke behoeften aan onderwijs en onderzoek. Ook de universiteit is op weg naar een zogeheten 'maatschappelijke onderneming' (zie voor dit begrip De Waal, 2000), met de nadruk op een dynamisch evenwicht tussen beide elementen, tussen ondernemerschap en maatschappelijke behoeften. Dat betekent een diversificatie van produkt/markt-combinaties in onderwijs en onderzoek. Op die manier blijft er de noodzakelijke ruimte voor de opleiding van kritische, mondige en onafhankelijke studenten. Wij leiden immers als faculteit zelf onze toekomstige beleidsmakers, beleidsadviseurs en beleidsonderzoekers in zowel de publieke sector als de particuliere sector op. Van hén zal het in de toekomst moeten komen voor een andere manier van beleidsvorming. Ook blijft er op die manier ruimte voor niet alleen fundamenteel onderzoek, maar ook toegepast onderzoek op de universiteit, waarbij de onderzoeker zich niet hoeft te laten ringeloren, ja prostitueren door een al te dwingende opdrachtgever (zie het geruchtmakende boek van Köbben en Tromp, 1999; echter ook Van der Aa, 1999; Lelieveldt, 1999; Groenewegen, 2000). Een academische vrijplaats van onderzoek vinden wij daarom niet alleen terug in departementen en onderzoeksscholen, maar ook in de Wetenschapswinkel die bemiddelt tussen vraag en aanbod van maatschappelijk relevant, maar toch wetenschappelijk onderzoek waarvoor geen koopkrachtige marktvraag is.

Daarmee kom ik uit op het belang van een 'second opinion' en van een *kritische secundaire analyse* van voorgenomen of lopende beleidsprogramma's. Het is toch vreemd dat het vragen van een 'second opinion' in de medische sector een doodnormale zaak is geworden, maar dat dit nog nauwelijks gebeurt in de publieke sector als het gaat om beleidsprogramma's.

Eenmaal ontworpen of lopende beleidsprogramma's zouden heel goed aan een 'second opinion' of een kritische secundaire analyse kunnen worden onderworpen. Zeg maar een extra toetsing aan de hamvraag: kan het betrokken programma de toets der wetenschappelijk kritiek doorstaan, kan op grond daarvan een deugdelijke voorspelling worden gedaan of het programma ook zal werken? Een dergelijke toetsing van beleidsprogramma's gebeurt nog veel te weinig. Weliswaar ligt er het voornemen om bij de Tweede Kamer een zogeheten 'Verificatiebureau' in te richten, die tot taak krijgt om aangeleverde beleidsinformatie te toetsen op zijn juistheid, ofwel te 'verifiëren', maar dat bureau is niet onafhankelijk van de Kamer maar daaraan ondergeschikt. Mij is voorts enkel het kader van de 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit'-operatie (MDW) bekend, waarin nieuwe wetgeving vooraf wordt getoetst aan marktwerkings- en concurrentie-effecten. Hier ligt een kans voor de universiteit om ook haar maatschappelijke functie meer gestalte te geven. Ook hier vervult de Wetenschapswinkel een nuttige functie, zo weet ik uit eigen ervaring. Maar er liggen meer mogelijkheden. De Algemene Rekenkamer heeft hier niet het alleenrecht en geen monopolie.

Tenslotte: *de waan van de dag en het gelijk van de vismarkt* komen niet alleen voor in de marktsector en in de bedrijfskunde/bedrijfseconomie, waar de ene hype na de andere managementgoeroe achterna wordt gelopen (vergeef mij, facultaire collega's, ik overdrijf natuurlijk een beetje!), maar ook bij de overheid, de publieke sector en in de algemene economie/openbare financiën. Politieke rationaliteit is iets anders dan wetenschappelijke rationaliteit, je politieke gelijk halen is iets anders dan je wetenschappelijk gelijk hebben. Laten wij beide zaken alsjeblieft niet door elkaar halen. Al te vaak blijkt de keizer uiteindelijk toch geen kleren aan te hebben en dan moeten er wel degelijk jongetjes zijn, die dat hardop durven te zeggen. Laten wij meer van dat soort jongetjes (en meisjes natuurlijk!) opleiden!

*Mijnheer de Rector Magnificus,*

Ik kom toe aan mijn dankwoord.

Het College van Bestuur van de Universiteit Maastricht dank ik voor het in mij gestelde vertrouwen. Dit geldt ook voor de Benoemingsadviescommissie en het Departement Algemene Economie, alsmede het Bestuur van de Faculteit der Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde, die bij mijn benoeming een belangrijke rol hebben gespeeld. Het doet mij deugd mijn bijdrage aan de verdere ontwikkeling van onderwijs en onderzoek van deze dynamische faculteit te kunnen voortzetten in het ambt van hoogleraar.

*Hooggeleerde Van den Doel, beste Hans,*

Helaas kon jij op het laatste moment toch niet bij mijn inauguratie aanwezig zijn. Het is alweer vijftientig jaar geleden dat jij mij in Nijmegen "onder het mom van bestuurskunde de beginselen van de economie, in het bijzonder de welvaartstheorie" (dat waren jouw eigen woorden!) hebt bijgebracht (zie Van den Doel, 1973; 1975). Ik prijs mij gelukkig zo'n leermeester en vriend te mogen hebben gehad. Dankzij jou ben ik econoom geworden en dankzij jou heb ik het gereedschap van de welvaartstheorie aangereikt gekregen. Daarvan heb ik sindsdien steeds gepast gebruik gemaakt, zoals niet alleen mijn publikatielijst, maar hopelijk ook deze oratie heeft laten zien. Het was een bijzondere generatie studenten die door jou daar in Nijmegen in de roerige jaren 1974-1976 werd opgeleid voordat jij naar Amsterdam vertrok, getuige ook het feit dat ik, als ik goed geteld heb, inmiddels de vijfde afgestudeerde van die generatie ben die tot het hoogleraarsambt is geroepen. Ik vind het een eer om als jouw leerling te worden beschouwd en hoop die eer in dit ambt waard te zijn.

*Hooggeleerde Van Schendelen, beste Rinus,*

Wij hebben beiden de opkomst en ondergang van de studierichting Politicologie in Rotterdam meegemaakt, jij als hoogleraar en ik als een van je naaste medewerkers. Laten wij nog maar eens vaststellen dat de sluiting van die studierichting in 1986 op instigatie van toenmalig topambtenaar Roel in 't Veld, een schoolvoorbeeld is geweest van de in deze oratie bestreden 'stalinistische besturingsfilosofie'. Daarvan heeft ook de verantwoordelijk bewindsman minister Deetman later zelf gezegd, dat dat eens maar nooit weer was. Van jou heb ik na mijn Nijmeegse ervaringen nog eens een keer geleerd, om standvastig te zijn in zaken die de academische integriteit echt bedreigen en je rug recht te houden. Ook was deze crisis voor mij een facilititeit (!), want dat was voor mij de aanleiding om mijn wetenschappelijke heil buiten de Erasmus Universiteit te zoeken. Dat heil heb ik toen in Maastricht gevonden.

*Hooggeleerde Cnossen, beste Sijbren,*

In 1977, ik werkte toen nog maar net als jongmaatje bij het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit, kwam jij van het Internationale Monetair Fonds naar Rotterdam om hoogleraar Fiscale Economie te worden. Jij was en bent een van de weinigen met die economisch georiënteerde fiscale leeropdracht in Nederland. Sindsdien zijn onze wegen uit

elkaar gegaan, maar wij zijn wel altijd contact met elkaar blijven houden (bijvoorbeeld in het kader van een aio-cursus Fiscale Economie hier in Maastricht in 1996). Ik ben daarom zeer blij dat jij (nog wel op dezelfde datum als ik!) bent benoemd tot hoogleraar in Maastricht, maar dan in de Fiscale Economie. Daarmee is voor mij de cirkel rond. Samen zullen wij niet alleen werken aan de algemeen-economische verankering van het onderwijs en onderzoek in de Fiscale Economie in Maastricht, maar ook, en dat laatste in nauwe samenwerking met de overige collega's van de Werkgroep Economie van de Publieke Sector, aan de vernieuwing van het vakgebied van de Openbare Financiën in onze faculteit. Ik verheug mij op onze intellectuele en persoonlijke samenwerking.

*Beste collega's van de wetenschappelijke en niet-wetenschappelijke staf van het Departement Algemene Economie,*

Sinds 1987 verkeer ik in jullie midden. Ook jullie hebben bijgedragen aan mijn vorming tot econoom, al zal ik in jullie ogen altijd wel een 'politek econoom' zijn gebleven. Dat geeft helemaal niet. Van jullie heb ik geleerd dat professionele meningsverschillen heel vruchtbaar kunnen zijn voor economisch-wetenschappelijk denken en handelen in onderwijs en onderzoek. Niet overeenkomsten maar verschillen, niet naar de mond praten maar tegenspraak brengt ons immers verder. Laten wij daarom vooral doorgaan met de inhoudelijke discussie en daarbij onze fundamentele twijfels behouden en niet bezwijken voor de verleiding, die in te ruilen voor onwankelbare schijnzekerheden. Ik hoop onder die omstandigheden ook in de toekomst met jullie te mogen blijven samenwerken aan de verdere profilering van de verschillende vakgebieden van de Algemene Economie binnen onze faculteit.

*Beste collega's van de Wetenschapswinkel,*

Al weer zo'n zeven jaar mag ik vooral economisch studentenonderzoek van jullie winkel begeleiden en ik doe dat zoals jullie hebben gemerkt met veel plezier. Juist de Wetenschapswinkel is een van die academische vrijplaatsen op onze universiteit, waar maatschappelijk relevant maar ook wetenschappelijk onderzoek wordt verricht zonder directe financiële druk van belanghebbende opdrachtgevers. Hoe belangrijk dat is, heb ik proberen aan te tonen in deze oratie. Sinds enkele jaren ben ik ook voorzitter van de wetenschappelijke Adviesraad van de Wetenschapswinkel. Ik hoop de komende jaren in beide functies nauw met jullie te mogen blijven samenwerken. Niet alleen fungeert de Wetenschapswinkel op die manier als onderzoekswerkplaats voor studenten van ook onze faculteit, maar ook leer ik daar zelf nog steeds van.

*Beste studenten,*

Allereerst die in de Algemene Economie, International Economic Studies, Bedrijfseconomie, Internationaal Management en Internationale Bedrijfskunde. Jullie hoop ik niet alleen nog lang een inleiding in het vakgebied Openbare Financiën te kunnen geven, maar ook te kunnen laten blijven kennis maken met vraagstukken van Public Management en van de Fiscaliteit. Voorts ook de studenten Fiscale Economie, voor wie ik als Opleidingsdirecteur een bijzondere verantwoordelijkheid draag, en de studenten Fiscaal Recht. Zoals jullie al gemerkt hebben ligt mijn hart primair bij jullie. Onderwijs en onderzoek hangen onlosmakelijk met elkaar samen in het takenpakket van een hoogleraar. Ik hoop ook dat ik nog lang van jullie mag leren.

*Lieve moeder,*

Ik ben blij dat u er vandaag ook bij kunt zijn. Dankzij u en vader heb ik de gelegenheid gekregen om naar het Gymnasium te gaan, de eerste stap op de lange weg naar dit ambt. Dat was zeker voor die tijd, in 1965, nog zeer ongebruikelijk. Ik hoop dat vader en u trots op mij kunnen zijn.

*Lieve Wini,*

Tot slot, maar het meest belangrijk: mijn echtgenote, die samen met mij zozeer naar deze dag heeft toegeleefd. Ik dank je voor alles, meer woorden zijn tussen ons niet nodig.

*Zeer gewaardeerde toehoorders,*

Ik heb gezegd.



## LITERATUUR

- Aa, R. van der, Niet bij brood alleen! Over de binnenkant van contractonderzoek, in *Facta. Sociaal-wetenschappelijk magazine*, Jaargang 7 nummer 8, December 1999, pp. 12-14.
- Algemene Rekenkamer, *Beleidsinformatie Betuweroute*, Den Haag, juni 2000.
- Aquino, H.J., *Beleidswetenschap en Wetenschapsbeleid*, Nijmegen 1974.
- Aucoin, P., Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, in *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 3, No. 2, April 1990, pp. 115-137.
- Auerbach, J., and M. Feldstein, (eds.), *Handbook of Public Economics*, Volume I and II, Amsterdam etc. 1985.
- Bovens, M., and P. 't Hart, *Understanding Policy Fiascos*, New Brunswick etc. 1996.
- Boyer, K.D., *Principles of Transportation Economics*, Reading Mass. 1998.
- Brecht, A., *Political theory: the foundations of twentieth century political thought*, Princeton N.J. 1958.
- Buchanan, J.M., *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago 1968.
- Button, K.J., *Transport Economics*, (second edition), Aldershot 1993.
- Centraal Planbureau, *Rekeningrijden in de Randstad*, Den Haag 1998.
- Commission of the European Communities. Evaluation Unit Methods and Instruments for Project Cycle Management, *Manual Project Cycle Management. Integrated Approach and Logical Framework*, Number 1, Brussels, February 1993.
- Doel, J. van den, *Ekonomie en Democratie in het Staatsbestuur*, Oratie Katholieke Universiteit Nijmegen, Deventer 1973, herdrukt in W. Driehuis, (red.), 1977, pp. 325-358.
- Doel, J. van den, *Demokratie en Welvaartstheorie: een inleiding in nieuwe politieke ekonomie*, (eerste druk), Alphen aan den Rijn 1975.
- Driehuis, W., (red.), *Economische theorie en economische politiek in discussie*, Leiden 1977.
- Etzioni, A., *A Responsive Society: collected essays on guiding deliberate social change*, San Francisco etc. 1991.
- Frederickson, H.G., Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration, in *Public Administration Review*, Vol. 56, No. 3, May/June 1996, pp. 263-270.
- Frissen, P.H.A., en W. van der Meeren, Gezondheidszorg is gebaat bij ontregeling, in *de Volkskrant*, 20 mei 2000.



- Gaspar, Des, *Logical frameworks: a critical assessment*, Working Paper # 264, Institute of Social Studies, The Hague, December 1997.
- Goedhart, C., *Hoofddlijnen van de leer der openbare financiën*, (eerste druk) 1958, (derde druk), Leiden 1975.
- Goodsell, Ch., Reinvent Government or Rediscover It?, in *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 1, January/February 1993, pp. 85-87.
- Groenewegen, J., Blind volgen economische school kan ongezonder zijn, in *NRC Handelsblad*, 20 juli 2000.
- Hague Consulting Group, *TRACE. Costs of private road travel and their effects on demand, including short and long term elasticities*, Research Project for the European Commission, Directorate-General for Transport, Deliverables 1 (Review of existing evidence on time and cost elasticities of travel demand and on value of travel time), 3 (Report on national elasticities), 4 (TRACER: a sketch planning model), and 5 (Elasticity handbook), Den Haag 1998-1999.
- Hall, P., *Great Planning Disasters*, (first edition), 1980, (second edition), Harmondsworth 1981.
- Hayek, F.A., (ed.), *Collectivist Economic Planning. Critical Studies on the Possibilities of Socialism*, (fifth impression), London 1956.
- Hayek, F.A., *The Road to Serfdom*, London 1944.
- Herings, P.J.J., *Van Alle Markten Thuis*, Oratie Universiteit Maastricht, Maastricht 2000.
- Hirschman, A.O., *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge Mass. 1970.
- Hood, Ch., A Public Management for All Seasons?, in *Public Administration*, Vol. 69, Spring 1991, pp. 3-19.
- Hoogerwerf, A., Beleid berust op veronderstellingen: De Beleidstheorie, in *Acta Politica*, Jaargang 19 nummer 4, 1984, pp. 493-531.
- Hoogerwerf, A., (red.), *Overheidsbeleid*, (vijfde druk), Alphen aan den Rijn 1993.
- Hoogerwerf, A., Beleid, processen en effecten, in A. Hoogerwerf, (red.), 1993, pp. 17-34.
- Hoogerwerf, A., (red.), *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, (tweede druk), Alphen aan den Rijn 1998.
- Hoogerwerf, A., Het ontwerpen van beleid als wetenschapstoepassing, in A. Hoogerwerf, (red.), 1998, pp. 13-34.
- Köbben, A.J.F., en H. Tromp, *De onwelkome boodschap, of hoe de vrijheid van wetenschap bedreigd wordt*, Amsterdam 1999.
- Kruijer, G.J., *Observeren en Redeneren. Een inleiding tot de kennisvorming in de sociologie*, (eerste druk) 1959, (vijfde druk), Meppel 1986.

- Leeuw, F.L., *Assumptional analysis, log frame analysis and other methods of reconstructing and evaluating program logic*, Working Paper, Netherlands Open University/Utrecht University, Heerlen/ Utrecht 1999.
- LeGrand, J., and W. Bartlett, *Quasi-Markets and Social Policy*, Basingstoke and London 1993.
- Lelieveldt, J., De onwelkome boodschap. Verslag van een forumdiscussie, in *Facta. Sociaal-wetenschappelijk magazine*, Jaargang 7 nummer 5, September 1999, pp. 18-21.
- Mierlo, J.G.A. van, *Spatial Analysis of Electoral Competition. Demand and Supply of Economic Policy in Representative Democracy: the Netherlands 1946-1982*, Delft 1989.
- Mierlo, J.G.A. van, Leerprocessen over en weer van Openbaar Bestuur en Ondernemingen, Deel 1, Structurele Alternatieven?, in J.M.H.J. Hemels en W.L.A. van Tuyll van Serooskerken, (red.), *Besturen en Innovatie: Handboek voor Bestuurders en Managers*, Houten, Zesde aanvulling, mei 1995a, pp. B 0700-1 – B 0700-14.
- Mierlo, J.G.A. van, Leerprocessen over en weer van Openbaar Bestuur en Ondernemingen, Deel 2, Leerprocessen over en weer, in J.M.H.J. Hemels en W.L.A. van Tuyll van Serooskerken, (red.), *Besturen en Innovatie: Handboek voor Bestuurders en Managers*, Houten, Zevende Aanvulling, augustus 1995b, pp. B0700-15 – B 0700-40.
- Mierlo, J.G.A. van, Lessons from the Experience of OECD Countries, in Verheijen and Coombes, (eds.), 1998, pp. 388-403.
- Mierlo, J.G.A. van, *Public Choice, Fiscal Federalism and Institutional Variety in the Public Sector: Lessons for Economies in Transition*, Paper presented for the First International Conference on Public Choice – The Changing Role of Government in the Economy, Vitosha, Bulgaria, March 2000.
- Ministerie van Justitie, *Het Pad naar de Achterdeur*, Den Haag, april 2000.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *BereikbaarheidsOffensief Randstad (BOR)*, Den Haag, maart 2000.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Nota naar aanleiding van verslag rekeningrijden*, Den Haag, juni 2000.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat en Ministerie van Financiën, *Brief aan Tweede Kamer over Wetsvoorstel Rekeningrijden*, (DGP/M/Rru.990014), Den Haag, 18 juni 2000.
- Miron, A.J., and J. Zwiebel, The Economic Case Against Drug Prohibition, in *Journal of Economic Perspectives*, Volume 9, Number 4, Fall 1995, pp. 175-192.
- Musgrave, R.A., A brief history of fiscal doctrine, in Auerbach and Feldstein, (eds.), Volume I, 1985, pp. 1-59.
- Musgrave, R.A., and P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, (fifth edition), New York etc. 1989.
- Musgrave, R.A., and A.T. Peacock, (eds.), *Classics in the Theory of Public Finance*, (first edition) 1958, (second edition), Basingstoke and London 1967.
- Oort, C.J., *Decreasing costs as a problem of welfare economics*, Amsterdam 1958.

- Oort, C.J., Optimale vervoersprijzen, in *De Economist*, Jaargang 107, 1959, pp. 417-457.
- Osborne, D., and T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Reading Mass. 1993.
- Ree, E. van, Hoe misvattingen een monster baarden: honderd jaar drugsbestrijding, in *Socialisme en Democratie*, Jaargang 57 nummer 6, 2000, pp. 293-202.
- Regeringsnota, *Het Nederlandse Drugsbeleid: Continuïteit en Verandering*, Den Haag 1997.
- Satzinger, F., *Cannabis Policy in the Netherlands. A Microeconomic and Public Choice Analysis including a Case Study on the City of Maastricht*, Rapport Wetenschapswinkel Universiteit Maastricht, Maastricht, April 2000.
- Savas, E.S., *Privatizing the Public Sector. How to Shrink Government*, Chatham N.J. 1982.
- Savas, E.S., *Privatization. The Key to Better Government*, Chatham N.J. 1987.
- Senge, P., *The Fifth Discipline: the art and practice of the learning organization*, London etc. 1992.
- Solem, R.R., *The logical framework approach to project design. Review and evaluation in A.I.D.: genesis, impact, problems, and opportunities*, Working Paper # 99, A.I.D., Washington D.C. 1987.
- Stiglitz, J.E., *Economics of the Public Sector*, (third edition), New York and London 2000.
- Tinbergen, J., *Economische Bewegingsleer*, Amsterdam 1943.
- Tinbergen, J., *Economic Policy. Principles and Design*, (fourth edition), Amsterdam 1967.
- Tromp, B., Moedwilige deprofessionalisering, in *Socialisme en Democratie*, Jaargang 49 nummer 4, 1992, pp. 153-156.
- Tullock, G., *Rent Seeking*, Aldershot 1993.
- Veld, R.J. in 't, *Noorderlicht, over scheiding en samenballing*, 's-Gravenhage 1997.
- Veld, R.J. in 't, (red.), *Sturingswaan en Ontnuchtering*, Utrecht 1999.
- Verheijen, T., and D. Coombes, (eds.), *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*, Cheltenham UK and Northampton Mass. 1998.
- Volkskrant*, de, 'Kamer eist gedoogbeleid voor levering softdrugs', 28 juni 2000.
- Waal, S.P.M. de, *Nieuwe strategieën voor het publieke domein. Maatschappelijk ondernemen in de praktijk*, Alphen aan den Rijn 2000.
- Walsh, K., *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*, Basingstoke and London 1995.
- Wit, J.G. de, en H.A. van Gent, *Economie en transport*, Utrecht 1996.
- Wolf, Ch., *Markets or Governments. Choosing between imperfect alternatives*, (first edition) 1988, (second edition), Cambridge Mass. 1993.

Wolfson, D.J., *Publieke Sector en Economische Orde*, Groningen 1988.

Wolfson, D.J., *Leren We Het Ooit? Een methodologische verkenning, als oefening in bescheidenheid*, Afscheidscollege Erasmus Universiteit Rotterdam, Deventer 1998.

Zerbe, R.O., and D.D. Dively, *Benefit-Cost Analysis in Theory and Practice*, New York 1994.